

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA RESPECTO DE IRREGULARIDADES EN CONTRA DEL EJÉRCITO EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN QUE INDICA

HONORABLE CAMARA:

Vuestra Comisión Especial Investigadora respecto de irregularidades en contra del Ejército en procesos de adquisición que indica, pasa a informaros sobre las materias referidas en el epígrafe.

I.- COMPETENCIA DE LAS COMISIONES, AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ORDENÓ SUS CREACIONES.

La Cámara de Diputados, en su sesión 47ª, celebrada el 11 de julio de 2018, ante la petición formulada por 66 señores diputados y señoras diputadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República y el artículo 313 del Reglamento de la Corporación, acordó crear una una Comisión Especial Investigadora "de los actos ilegales y/o fraudulentos cometidos en el Ejército de Chile, a partir del año 2005, con ocasión de los procedimientos de compra de bienes por parte de dicha institución a empresas públicas y privadas, y la eventual duplicación de facturas emitidas a diversos proveedores, según constaría en la contabilidad de dicha rama de las Fuerzas Armadas".

Para el cumplimiento de su propósito, la referida Comisión Especial deberá rendir su informe en un plazo no superior a ciento veinte días y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.”.

La Comisión se constituyó el 14 de agosto de 2018.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- Ideas preliminares.

La conformación de esta Comisión Especial Investigadora obedece a que el 9 de julio de 2018 se publicó en medios de comunicación un reportaje sobre un posible pago de facturas duplicadas por parte del Ejército de Chile a sus proveedores. Dicho reportaje está basado en el marco de un proceso judicial que lleva adelante la ministra Romy Rutherford y el Ministerio Público, mediante el cual se logra pesquisar diferentes antecedentes. Uno de los hechos acontecidos más relevantes dentro de los antecedentes periciados es la

investigación en comento sobre lo relacionado con las planillas de compra de armas registradas y distintos aprovisionamientos.

En dichos antecedentes se da cuenta de pagos de facturas por un total de 661 millones de dólares, de los cuales 200 millones de dólares corresponderían a pagos de la misma factura en más de una oportunidad, justificando compras determinadas de diferentes bienes, entre ellos ventas de armas y sistemas bélicos.

El pasado 25 de junio quedó en prisión preventiva el coronel del Ejército, señor Sergio Vásquez. Los hechos por los cuales le fue aplicada esta medida son la utilización de recursos fiscales con una destinación distinta para las cuales fueron asignados, es decir, una desviación del fin público objeto de cada recurso del Estado, configurando eventualmente múltiples delitos en contra del Estado.

En 2016, la Cámara de Diputados emitió un informe dentro del marco de la Comisión Especial Investigadora del fraude fiscal ocurrido en el Ejército entre los años 2010 y 2014 a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la “ley reservada del cobre”, en que la Corporación, previo conocimiento pormenorizado de los hechos, concluyó lo siguiente:

Existe un área crítica en el sector de Defensa, y esto en lo relativo a procedimientos de compras y adquisición, por tener el Ejército la capacidad de celebrar contratos mediante trato directo, principalmente.

Por ello, la asignación de recursos, la ejecución de proyectos, los procesos de compra en general y la elección de proveedores significan espacios potenciales para la vulneración en el uso de recursos fiscales.

Con todos los antecedentes señalados y lo sensible de la información, que ha sido conocida por la Justicia y por la ciudadanía, significa, en materia de la nación, un eventual desfaldo de estas proporciones, no dejando de afectar la credibilidad de las instituciones. En ese sentido, resulta razonable respecto de la falta de control de los procesos descritos y del control de las autoridades llamadas a efectuar la fiscalización.

Por tanto, se constituye la Comisión Especial Investigadora, encargada de investigar estos actos y proponer medidas de política pública que pudiesen mejorar y dar mayores garantías de un buen resguardo del interés público en la institución.

2.- Financiamiento y Adquisiciones en el sector Defensa. Marco normativo.¹

Según se consagra en el Libro de la Defensa Nacional 2017, el sector Defensa es financiado en un 95% a través de dos fuentes de ingreso, a saber, el aporte fiscal incluido en la Ley de Presupuestos anual del Sector Público;

¹ Informe elaborado por Bárbara Horzella Cutbill de la Unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, Enero 2019

y los fondos provenientes de la Ley 13.196, tradicionalmente conocida como “Ley Reservada del Cobre”. Se suman a estas, otras fuentes de carácter complementario.

En términos generales, se sostiene que las características de las fuentes aludidas son disímiles, formando solo algunas de ellas parte del presupuesto anual. A su vez, y respecto del objeto de dichos recursos, se consigna que mientras unos tienen un destino específico, otros pueden ser utilizados con una finalidad más amplia.

Por su parte, y respecto de las adquisiciones en el sector Defensa, es posible identificar en la legislación vigente distintos mecanismos o procedimientos de adquisiciones o contratación, dependiendo de la naturaleza del bien o servicio en cuestión.

De esta forma, a las Fuerzas Armadas, como partes integrantes de la Administración del Estado, les es aplicable la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Ley 19.886, también conocida como “Ley de Compras”. Con todo, la misma norma consigna una serie de excepciones tratándose de las instituciones castrenses, y de las de Orden y Seguridad Pública, dependiendo de la naturaleza del bien o servicio en cuestión.

Por su parte, la Ley 18.928, sobre adquisiciones y enajenaciones de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las ramas castrenses, establece una serie de disposiciones con respecto a la asignación de facultades, procedimientos y excepciones, entre otras.

Este cuerpo normativo también restringe su ámbito de aplicación sobre bienes y servicios expresamente definidos, a la vez que frente a sendos regímenes de excepción determinados en leyes especiales, que dicen relación fundamentalmente con la compra de armamentos y que, por su naturaleza, tienen carácter reservado.

A.- Fuentes legales de Financiamiento de la Defensa Nacional.

Según se consagra en el Libro de la Defensa Nacional 2017, el sector Defensa es financiado en un 95% a través de dos fuentes de ingreso, a saber, el aporte fiscal incluido en la Ley de Presupuestos anual del Sector Público; y los fondos provenientes de la Ley 13.196, tradicionalmente conocida como “Ley Reservada del Cobre” (MDN, 2017: 216)

Asimismo, en la publicación aludida se citan las siguientes fuentes de carácter complementario:

- Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), Ley 16.256;
- Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) para servicios de Bienestar de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) establecido, Ley 18.712;
- Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) para el Comando de Industria Militar e Ingeniería (CIMI), Ley 18.723;
- Ley de Navegación, DL 2.222, de 1978;

- Fondos de Salud, Ley 19.465;
- Fondo de Infraestructura, Leyes 17.174 y Ley 17.502; e
- Ingresos por recaudación de tasas, y por ventas de bienes y servicios.²

En términos generales, se sostiene que las características de las fuentes aludidas son disímiles, formando solo algunos de esos fondos parte del presupuesto anual. A su vez, y respecto del objeto de dichos recursos, se consigna que mientras unos tienen un destino específico, otros pueden ser utilizados con una finalidad más amplia (Ministerio de Defensa Nacional, 2010: 299).

A mayor abundamiento, y respecto de este último punto, se señala:

“Mientras los fondos aportados por el fisco cada año en la ley de presupuesto se destinan, como los otros fondos menores, a financiar gastos de operación, es decir sueldos, bienes de consumo y servicios necesarios para mantener las fuerzas en un determinado estado de alistamiento, la ley del cobre solamente puede dedicarse a la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados” (Patillo, 2003: 93).

A continuación, se describen brevemente las fuentes de financiamiento anteriormente referidas.

a) Presupuesto anual del Sector Público.

Según se dispone en el artículo 93 de la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA.³:

“El presupuesto de las Fuerzas Armadas estará integrado por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuestos de la Nación como aporte fiscal e ingresos propios en moneda nacional o extranjera y por todos aquéllos otros recursos provenientes de otras leyes vigentes a la dictación de esta ley.

Particularmente, y en lo relacionado con la primera fuente de financiamiento, se dispone que:

“La Ley de Presupuestos de la Nación deberá consultar anualmente los recursos para el desarrollo de las actividades de las Fuerzas Armadas. Con tal objeto, los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias, dentro del plazo y de acuerdo con las modalidades establecidas para el Sector Público.

² Corresponde a los recursos percibidos por concepto de la realización de un determinado servicio o actividades en régimen de derecho público (MDN, 2017: 218).

³ Ley 18.948, de 27 de febrero de 1990. Disponible en: <http://bcn.cl/28eb5> (Enero, 2019).

Con todo, el gasto que demande la ejecución de actividades provenientes de situaciones de excepción o extraordinarias, tales como actos electorales, conflictos externos o internos u otras no contempladas en la Ley de Presupuestos, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales” (Art. 94).

El presupuesto, la contabilidad y la administración de los fondos estarán sujetos a la normativa que rige para la Administración Financiera del Estado⁴, “sin perjuicio de las excepciones legales vigentes a la fecha de dictación de esta ley” (Art. 95).

El articulado dispone asimismo un reajuste periódico para los gastos en personal, conforme a las normas que regulan dichas materias, estableciendo a su vez un piso mínimo para los demás gastos del Sector:

“(…) la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de las Fuerzas Armadas, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989” (Art. 96).

Por su parte, el artículo 97 consagra la vigencia de las disposiciones contenidas en la Ley 13.196 y sus modificaciones.

Respecto de los gastos reservados⁵, se determina que estos serán fijados anualmente, no pudiendo ser inferiores a los aprobados en 1989, aplicándose la misma fórmula de corrección, consignada en el artículo 96.

Asimismo, se dispone que dichos gastos “serán fijados para cada Institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y suscrito, además, por el Ministro de Hacienda” (Art. 98).

En relación a la rendición de cuentas de estos últimos, se señala que esta se hará “en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión⁶.”

⁴ DL1.263, de 28 de noviembre de 1975, Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado.

⁵ La Ley 19.863, de 6 de febrero de 2003, define los Gastos Reservados como: “aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto” (Art. 2°).

⁶ De la normativa vigente no se desprende una definición de los “Certificados de Buena Inversión”. No obstante, en el Dictamen 056749N09, de 10 de octubre de 2009, de la CGR, se hace referencia a estos, consignándose lo siguiente: “(…) los certificados de buena inversión –en la medida que solo dan cuenta del monto total de los fondos–, no reflejan con precisión el objetivo o destino del gasto, de manera que el Organismo Contralor debe atenerse a lo que le informe el Consejo (CONSUDENA) en el instrumento recién aludido”. Disponible en: <http://bcn.cl/28eas> (Enero, 2019).

Tabla N°1: Disposiciones relativas a la rendición de cuentas de los gastos reservados.

Ley 19.863 (Norma General)	Ley 18.948
Artículo 4.- De los gastos reservados se rendirá cuenta anual, en forma genérica y secreta, a la CGR, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a este sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que acredite que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6°.	Artículo 98.- Dichos gastos (...) tendrán la sola obligación de rendir cuenta en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión.

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

Por su parte, al tratarse de “gastos efectuados en material de uso bélico⁷ o en sus repuestos, deberá rendirse cuenta en forma reservada” (Art. 99).

Disposiciones respecto del manejo de información y documentación, se establecen en el artículo 100.

El artículo 101, en tanto, consagra la exención tributaria (fiscal, aduanera o municipal) de todos aquellos “actos, contratos o convenciones relativos a la adquisición, administración y enajenación de los bienes o servicios correspondientes a los fondos rotativos de abastecimiento de las Fuerzas Armadas”.

Finalmente, el artículo 102 consagra disposiciones respecto de la rendición de cuentas de los denominados “gastos netamente militares”⁸:

“De los gastos netamente militares calificados como tales en la Ley de Presupuestos, a proposición de los Comandantes en Jefe de cada Institución, que se efectúen dentro de sus respectivos Presupuestos de Gastos, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, deberá rendirse cuenta en forma reservada.”.

Tabla N°2: Disposiciones relativas al manejo y rendición de cuentas de los gastos en material bélico.

Artículo 2.- “Las entregas de dichos fondos (...) se harán en forma reservada; se mantendrán en cuentas secretas, se contabilizarán en forma reservada y su inversión, ya sea en compras de contado o en operaciones a crédito, pago de cuotas a contado o servicio de los créditos, se dispondrá mediante decretos supremos reservados exentos de toma de razón y refrendación”.	Artículo 99.- “(...) gastos efectuados en material de uso bélico o en sus repuestos, deberá rendirse cuenta en forma reservada”. Artículo 102.- De los gastos netamente militares calificados como tales en la Ley de Presupuestos, a proposición de los Comandantes en Jefe de cada Institución, que se efectúen dentro de sus respectivos Presupuestos de Gastos, tanto en moneda nacional como en
Artículo 6.- “La fiscalización y control que corresponde a la CGR sobre los fondos a que se refiere el artículo 1o, se hará en forma reservada, de acuerdo con los	

⁷ En el Artículo 2 del Decreto 400, de 2015, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 17.798, sobre Control de Armas, el “material de uso bélico” es definido como “las armas, cualquiera sea su naturaleza, construidas para ser utilizadas en la guerra por las FF.AA.; y los medios de combate terrestre, navales y aéreos, fabricados o acondicionados especialmente para esa finalidad

⁸ No fue posible encontrar referencias al término “gastos netamente militares”, en la normativa y jurisprudencia revisada.

procedimientos y modalidades que determine el Contralor General, los que afectarán a todos los servicios, organismos, instituciones o sociedades del Estado en que este tenga participación y que intervengan en la materia”	moneda extranjera, deberá rendirse cuenta en forma reservada.
--	---

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

b) Fondo de la Ley “Reserva” del Cobre.

La Ley 13.196, de 1 de enero de 1958, también conocida como la “Ley Reserva del Cobre”⁹, dispone que:

“El 10% del ingreso en moneda extranjera determinado por la venta al exterior de la producción de cobre, incluidos sus subproductos, de la Corporación Nacional del Cobre de Chile y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe dicha Corporación, deberán ser depositados por el Banco Central de Chile en moneda dólar de los Estados Unidos de América, en la Tesorería General de la República, con el objeto de que el Consejo Superior de Defensa Nacional cumpla con las finalidades de la ley No 7.144” (Art. 1).

En este sentido, se sanciona que “si la cantidad total del rendimiento del 10% fuera inferior a ciento ochenta millones de dólares (US\$ 180.000.000,00) (...) la diferencia deberá ser completada por el Fisco”, para cuyo efecto deberá “consignarse un ítem excedible en la Ley de Presupuestos de la Nación de cada año” (Art. 1).

Asimismo, se faculta al Fisco para otorgar anticipos, que la Tesorería General de la República (en adelante, TGR) descontará de los recursos percibidos con posterioridad (Art. 1).

El artículo 2 dispone que las entregas de dichos fondos se realizarán de forma reservada, manteniéndose estos últimos en cuentas especiales/secretas. Asimismo, se estipula que dichos montos sean contabilizados de forma reservada y que su inversión “ya sea en compras de contado o en operaciones a crédito, pago de cuotas a contado o servicio de los créditos, se dispondrá mediante decretos supremos reservados exentos de toma de razón y refrendación”.

Los fondos se depositarán a medida que se produzcan y la TGR los ingresará por terceras partes¹⁰, en cuentas especiales denominadas

⁹ El 22 de diciembre de 2016 fue publicada la Ley 20.977, que exige la publicación en el Diario Oficial de la Ley 13.196, Reservada del Cobre. Disponible en: <http://bcn.cl/28ebn> (Enero, 2019).

¹⁰ Según se afirma en un informe elaborado por el Almirante Rodolfo Codina (2011), Comandante en Jefe de la Armada (2005-2009): “Ley Reservada del Cobre: Conflicto e Intereses a nivel interinstitucional”, como resultado de una interpretación administrativa de la CGR, “se puso fin a la repartición por tercios y se le aseguró solamente el piso a cada institución de las FF.AA. Todos los recursos restantes pasaron a integrar una “cuarta cuenta” para financiar proyectos específicos evaluados por el Ministro de Defensa, con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefes. Es decir, los ingresos “extra-piso” dejaron de ser de control directo de las instituciones de las FF.AA. y pasaron a conformar un fondo “concurable” administrado por el CONSUDENA”. Disponible en: <http://bcn.cl/28ebt> (Enero, 2019).

"Cuentas de Reserva 9.151, 9.152 y 9.153 - Ley 13.196", las que corresponderán al Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Chile, respectivamente" (Art. 3).

Por su parte, el Ministerio de Defensa, como sucesor legal del CONSUDENA¹¹, cuenta –de acuerdo con el artículo 3- con la facultad de solicitar a la TGR la deducción de hasta "US\$ 3.350.000,00 (tres millones trescientos cincuenta mil dólares), en cada año, de los ingresos efectuados en las Cuentas de Reserva de cada institución, valores que depositará en una cuenta a nombre de dicho Consejo Superior, la que se denominará "Cuenta Reserva 9.154 - Ley 13.196". La inversión de dichos fondos deberá contar con el acuerdo del Ministerio de Defensa, así como con el voto favorable de los Comandantes en Jefe institucionales.

Asimismo, el Ministerio podrá disponer que los saldos existentes en dicha cuenta "sean reintegrados total o parcialmente, por terceras partes, a las cuentas de reserva institucionales".

Por su parte, las instituciones titulares de las "Cuentas de Reserva" establecidas en el artículo 3, únicamente podrán girar en ellas, previa autorización decretada por el Ministerio de Defensa, como sucesor legal del CONSUDENA, para dar cumplimiento a las obligaciones en moneda extranjera que impone la Ley 7.144, destinadas a la satisfacción de todos los requerimientos que tengan por objeto adquirir y mantener los materiales y elementos que conforman el potencial bélico de las instituciones armadas" (Art. 5).

A mayor abundamiento, se consigna que con los recursos concedidos por esta ley "se podrán efectuar en el país las adquisiciones de los materiales y elementos a que se refiere el inciso anterior y solventar los gastos de mantención de dichos bienes. En tal caso, los compromisos respectivos podrán pactarse y pagarse en moneda nacional".

Según se sanciona en el artículo 6, la fiscalización y control sobre los fondos a que se refiere el artículo 1, serán efectuados en forma reservada por la CGR, de acuerdo con los procedimientos y modalidades que determine el Contralor General.

Sin perjuicio de ello, la Comisión Chilena del Cobre ejercerá las atribuciones que le confiere el Decreto Ley 1.349, de 1976, a la vez que suministrará al Ministerio de Defensa Nacional los antecedentes que le sean requeridos.

¹¹ La Ley 7.144, de 5 de enero de 1942, que crea el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA), fue derogada el 4 de febrero de 2011, pasando a ser su sucesor legal el Ministerio de Defensa Nacional, según se dispone en el artículo 8° transitorio de la Ley 20.424, que reza: "Para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales, el Ministerio de Defensa Nacional es el sucesor del CONSUDENA, y le corresponderá hacerse cargo de los derechos y obligaciones de los que aquel fuera titular, y que existieren o se encontraren pendientes a la fecha de entrada en vigencia de esta norma. Toda mención que se haga en leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos respecto a dicho Consejo, se entenderá referida, a partir de esa fecha, al Ministerio de Defensa Nacional. Los archivos y la documentación del CONSUDENA, en cualquiera de sus soportes, pasarán a custodia del Ministerio de Defensa Nacional".

El artículo 7, a su vez, consagra la cualidad extrapresupuestaria de los recursos establecidos en el artículo 1, precisando que estos “no se incluirán en la contabilidad general de la Nación”.

Finalmente, el artículo 8 establece disposiciones respecto de eventuales excedentes.

i) Fondo de Contingencia Estratégica.

Mediante Decreto (R) del Ministerio de Defensa N°01-C-2011, fue establecido el Fondo de Contingencia Estratégica (FCE), conformado por recursos provenientes de la Ley 13.196, y cuya administración recae en el Banco Central de Chile.

Según se consigna en el Libro de la Defensa Nacional:

“Los recursos provenientes del 10% de las ventas al exterior realizadas por CODELCO son recaudados por la Tesorería General de la República. El monto correspondiente al mínimo exigido por la ley es traspasado a las Fuerzas Armadas por medio de su ingreso en las cuentas institucionales. Hecho este traspaso, los excedentes van a un “Fondo de Contingencia Estratégica”, a nombre del Ministerio de Defensa Nacional, que es administrado por el Banco Central (MDN, 2017: 222).

c) Fondo Rotativo de Abastecimiento.

Mediante Decreto 1277, de 28 de noviembre de 1975, fue fijado el texto refundido de la Ley 16.256, sobre Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), disponiéndose que cada una de las ramas de las FF.AA. y Carabineros deben:

“(…) mantener cuentas corrientes bancarias y/o de ahorro, (...) en moneda corriente y moneda extranjera convertida a dólares, sobre las cuales podrán girar el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros de Chile, respectivamente, destinadas a la adquisición, almacenamiento, mantención, conservación y distribución de equipos, materiales y consumos según procedimientos establecidos en la legislación vigente, necesarios para la formación y reposición de los niveles de existencias y a financiar cualquier otro gasto accesorio que origine el sistema de abastecimiento” (Art. 1).

El artículo 2, en tanto, describe los distintos recursos que ingresarán en dichas cuentas, entre los que se cuentan:

- El producto de la enajenación de materiales excedentes, obsoletos y fuera de uso;
- Los saldos de certificados negociables de depósitos a plazo;
- Los intereses percibidos en las cuentas de depósito y/o ahorro a plazo;
- Los saldos de leyes especiales, para adquisiciones programadas de las FF.AA., exceptuados los de la Ley 7.144;
- Las ventas de vestuarios y equipos al personal;

- Los valores pagados por terceros, a causa de daños o pérdidas de material fiscal;
- Los ingresos por trabajos y servicios a particulares; y
- Los ingresos que perciban el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros de Chile, por fletes y pasajes.

d) Patrimonios de Afectación Fiscal.¹²

En conformidad a las disposiciones de la Ley 18.712, los Servicios de Bienestar de las FF.AA. cuentan con un Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF)¹³, conformado por los siguientes bienes y servicios (Art. 2°):

- Fondos que provengan del pago de servicios prestados por ellos, a través de sus dependencias;
- Fondos que tengan su origen en la venta de bienes muebles o de productos de toda índole;
- Fondos y bienes originados en donaciones, herencias, legados o aportes que por cualquier concepto reciban. Las donaciones no estarán sujetas al trámite de insinuación;
- Fondos y bienes obtenidos como consecuencia de la celebración de actos y contratos sobre bienes inmuebles;
- Intereses y reajustes que provengan de depósitos en cuentas de ahorro y de inversiones en instrumentos financieros y en valores mobiliarios;
- Productos y frutos que provengan de los bienes que formen el patrimonio de afectación fiscal; y
- Todos los demás bienes y recursos que obtengan a cualquier título.

Su administración corresponde a los jefes de servicios de las reparticiones de Bienestar.

Por su parte, conforme a la Ley 18.723, el Comando de la Industria Militar e Ingenieros del Ejército también dispone de un PAF, cuyo objetivo es apoyar las acciones que la institución desarrolla a través del Instituto Geográfico Militar, del Instituto de Investigaciones y Control del Ejército, y del Complejo Químico Industrial del Ejército.

Según se consagra en el artículo 2, el PAF está integrado por los siguientes bienes y recursos:

- Todos los bienes fiscales actualmente destinados al funcionamiento del Comando de Industria Militar e Ingeniería del Ejército, del Instituto Geográfico Militar, del Instituto de Investigaciones y Control del Ejército, y del Complejo Químico Industrial del Ejército;
- Los recursos que se le asignen anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación;
- Los bienes que adquiera con sus recursos a cualquier título; y

¹² Capítulo elaborado en base a Informe BCN (2016) "Bienes inmuebles de las FF.AA., Carabineros y Policía de Investigaciones. Administración, enajenación y destino de los fondos por esta operación".

¹³ Cabe mencionar que la CGR no les reconoce personalidad jurídica de derecho público. Dictamen 26.001-2008.

- El producto de la administración y enajenación de sus bienes.

El PAF es administrado por el Comandante de dicho Comando, que en ejercicio de las facultades de administración, podrá celebrar toda clase de actos y contratos, así como adquirir y enajenar bienes inmuebles (Art. 3). Con todo, dichas facultades pueden ser, parcialmente, delegadas en otras autoridades del Comando de Industria Militar e Ingeniería, o de las demás reparticiones explicitadas en el artículo 1 de la ley (Art. 3, inc. 5).

e) Ley de Navegación

Mediante Decreto Ley 2222, de 31 de mayo de 1978, fue dictada una nueva Ley de Navegación¹⁴, disponiéndose en su artículo 169 que “La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) podrá cobrar tarifas por los servicios que preste y derechos por las actuaciones que realice en el desempeño de sus funciones”.

Dichas tarifas y derechos, así como sus modalidades, forma de cobrarlas y percibir las, serán establecidos por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, pudiendo expresarse “en pesos oro, en dólares estadounidenses, en unidades tributarias o en otra unidad reajutable, y serán pagaderos en moneda nacional, (...), salvo que expresamente se señale que se paguen en moneda extranjera” (Art. 169, inc. 3).

De esta forma, y según se consigna en el artículo 170, dichos recursos “considerarán ingresos propios de la DIRECTEMAR y se destinarán preferentemente a la señalización y seguridad marítimas”.

f) Fondos de Salud

La Ley 19.465 establece un Sistema de Salud de las FF.AA. sujeto a las normas de su Ley Orgánica Constitucional, que busca dar efectivo acceso al personal a las acciones de salud, en la forma y condiciones previstas en la misma norma.

En este caso, la ley dispone que el valor de las prestaciones que otorgue el Sistema de Salud de las ramas castrenses, será fijado por cada Comandante en Jefe Institucional, de acuerdo a los criterios generales que establezca un Reglamento. Asimismo, sin perjuicio de los fondos constituidos por imposiciones e ingresos destinados al financiamiento del Sistema, el producto de las tarifas que deban pagar los beneficiarios y no beneficiarios por las atenciones que reciban, constituirá recursos propios del establecimiento o instalación del Sistema de Salud de las FF.AA. que los proporcione.

g) Fondos de Infraestructura

La Ley 17.502, de 12 de noviembre de 1971, que establece normas para obras de exclusivo carácter militar, dispone que:

¹⁴ El Decreto Ley 2.222 sustituye a la Ley de Navegación, de 24 de junio de 1878.

“Todo lo relacionado con el planeamiento, estudio, proyección, construcción, demolición, ampliación, reparación, conservación y explotación para obras de exclusivo carácter militar en las Fuerzas Armadas, estará regido por las disposiciones de la presente ley y de las demás normas legales vigentes, en cuanto no le sean contrarias.”.

La ejecución de dichas obras se adjudicará mediante propuesta pública. Salvo en casos excepcionales, que serán determinados por el Reglamento respectivo, la adjudicación podrá hacerse mediante propuesta privada o trato directo (Art. 2).

El artículo 3, por su parte, otorga una serie de atribuciones a los Comandantes en Jefe institucionales:

i) Dirigir, coordinar y fiscalizar la ejecución de obras de la respectiva institución.

ii) Contratar estudios, proyectos y ejecución de obras en la forma que determina esta ley y su Reglamento.

iii) Girar de la TGR los fondos que se encuentren depositados en las subcuentas a que se refiere el artículo 4.

iv) Proponer al CONSUDENA, las expropiaciones que sean necesarias para la ejecución de las obras u otros fines de la Defensa Nacional.

v) Informar al Ministro de Defensa Nacional, quien la propondrá al Presidente de la República, acerca de la ejecución de obras financiadas por terceros y reembolsadas por el sistema de concesión, cuyas condiciones se fijarán por decreto supremo. Estas concesiones no podrán exceder de veinte años.

Los Comandantes en Jefe podrán delegar las facultades a que se refieren las letras a) y b), en sus respectivos organismos asesores.

Para dichos fines, la norma dispone la creación, por parte de la TGR, de una cuenta especial denominada “Fondos para Obras de las FF.AA.”, la que a su vez será dividida en tres subcuentas, correspondientes a cada una de las ramas (Art. 4).

En dichas subcuentas serán depositados los fondos provenientes, ya sea de la Ley de Presupuestos o de leyes especiales, “para cuyo efecto deberá dictarse el correspondiente decreto supremo” (Art. 4).

Según se consagra en el artículo 6, los fondos no invertidos al 31 de diciembre de cada año, no ingresarán a rentas generales de la Nación, quedando a disposición de las respectivas instituciones, para ser empleados con los mismos fines.

Respecto de la inversión de estos fondos, se dispone que las autoridades institucionales deberán rendir cuenta documentada a la CGR (Art. 7).

Por su parte, el artículo 8 consagra la atribución del Presidente de la República para determinar que los decretos referidos a la ejecución

de obras para las FF.AA., tengan trámite extraordinario de urgencia “cuando se trate de medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente, debiendo expresarse así en el mismo decreto. En tales casos, el Contralor deberá emitir su pronunciamiento dentro de cinco días y la ejecución se hará efectiva después de su publicación”.

Respecto de la Ley 17.174, véase capítulo III, numeral 4 “Enajenación de predios e inmuebles”.

B.- Marco normativo general del proceso de adquisiciones de las Fuerzas Armadas.

Según se dispone en la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Ley 19.886, en adelante “Ley de Compras”:

“Artículo 1º.- Los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación (...).

Para los efectos de esta ley, se entenderán por Administración del Estado los órganos y servicios indicados en el artículo 1º de la ley No18.575, salvo las empresas públicas creadas por ley y demás casos que señale la ley (...).”

Consecuentemente, y según se consagra en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (18.575)¹⁵:

“La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.”.

De ello se desprende que la celebración de contratos por parte de los institutos armados, se encuentra regulada por la Ley de Compras.

No obstante, la misma norma consigna una serie de excepciones, tratándose de las instituciones castrenses, y de las de Orden y Seguridad Pública:

“Los contratos que versen sobre material de guerra; los celebrados en virtud de las leyes números 7.144¹⁶, 13.196 y sus modificaciones; y,

¹⁵ DFL 1 – 19653, de 17 de noviembre de 2001, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Disponible en: www.leychile.cl (Enero, 2019).

¹⁶ La Ley 7.144, que Crea el CONSUDENA, de 5 de enero de 1942, fue derogada con fecha 4 de febrero de 2011, mediante DFL 1, de 11 de marzo de 2011, estableciendo como sucesor legal de

los que se celebren para la adquisición de las siguientes especies por parte de las Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: vehículos de uso militar o policial, excluidas las camionetas, automóviles y buses; equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, utilizados exclusivamente para sistemas de comando, de control, de comunicaciones, computacionales y de inteligencia; elementos o partes para la fabricación, integración, mantenimiento, reparación, mejoramiento o armadura de armamentos, sus repuestos, combustibles y lubricantes.

Asimismo, se exceptuarán las contrataciones sobre bienes y servicios necesarios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o a la seguridad pública, calificados por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional a proposición del Comandante en Jefe que corresponda o, en su caso, del General Director de Carabineros o del Director de Investigaciones.

Los contratos indicados en este artículo se regirán por sus propias normas especiales, sin perjuicio de lo establecido en el inciso final del artículo 20 de la presente ley (art. 3, f).".

De esta forma, es posible identificar distintos mecanismos o procedimientos de adquisiciones o contratación, dependiendo de la naturaleza del bien o servicio en cuestión. A continuación, se explicarán someramente los principales sistemas de adquisiciones identificados en la legislación y normativa vigente aplicable a las FF.AA.

a) Adquisiciones a través de la "Ley de Compras".

Como se señaló anteriormente, a los institutos armados les es aplicable la "Ley de Compras", en todo aquello que no haya sido expresamente excluido.

En términos generales, el artículo 2 de la norma en comento, establece que por contrato de suministro se entenderá aquel que "tiene por objeto la compra o el arrendamiento, incluso con opción de compra, de productos o bienes muebles", exponiendo algunos ejemplos.

Seguidamente, en el artículo 3 se establecen ciertas exclusiones en la aplicación de la ley, entre las que se cuenta -como se precisó en la introducción- aquella relacionada con la adquisición de material de guerra y artículos relacionados.

En el artículo 4 se definen los requisitos, tanto de personas naturales como jurídicas, chilenas o extranjeras que podrán contratar con la Administración, a la vez que se detallan las situaciones que provoquen la exclusión de las mismas.

este organismo al Ministerio de Defensa. Sin embargo, su Reglamento Complementario, contenido en el Decreto Supremo (G) 124, de 26 de octubre de 2004, mantendrá su vigencia en todo lo que no sea contrario a la Ley 20.424 y en tanto no se dicte el reglamento que lo reemplace.

Por su parte, las modalidades de adjudicación de los contratos, a saber: Licitación Pública, Licitación Privada o Contratación Directa, están consignadas en el artículo 5°, precisándose que la adjudicación de aquellas contrataciones que superen las 1.000 unidades tributarias mensuales (UTM), deberá ser celebrada mediante licitación pública, salvo lo dispuesto en el artículo 8 de la misma norma.

A continuación, el artículo 6 entrega orientaciones respecto a los criterios que deberán ponderarse en las bases de licitación, relevándose factores como “mejores condiciones de empleo y remuneraciones”, por parte de las empresas postulantes, puntualizando, no obstante, que “la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones”.

El artículo 7, a su vez, consigna las definiciones -que se transcriben a continuación- de las distintas modalidades de adjudicación:

i) Licitación o Propuesta Pública: el procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.

En las licitaciones públicas, cualquier persona podrá presentar ofertas, debiendo hacerse el llamado a través de los medios o sistemas de acceso público que mantenga disponible la Dirección de Compras y Contratación Pública, en la forma que establezca el reglamento. Además, con el objeto de aumentar la difusión del llamado, la entidad licitante podrá publicarlo por medio de uno o más avisos, en la forma que lo establezca el reglamento.

ii) Licitación o propuesta privada: el procedimiento administrativo de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual la Administración invita a determinadas personas para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.

iii) Trato o contratación directa: el procedimiento de contratación que, por la naturaleza de la negociación que conlleva, deba efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación o propuesta pública y para la privada. Tal circunstancia deberá, en todo caso, ser acreditada según lo determine el reglamento.

Las causas fundadas que darán lugar a licitaciones privadas o a trato directo, son detalladas en el artículo 8:

i) Si en las licitaciones públicas respectivas no se hubieren presentado interesados;

ii) Si se tratara de contratos que correspondieran a la realización o terminación de un contrato que haya debido resolverse o terminarse anticipadamente, por falta de cumplimiento del contratante u otras causales y cuyo remanente no supere las 1.000 UTM;

iii) En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante (...);

iv) Si solo existe un proveedor del bien o servicio;

v) Si se tratara de convenios de prestación de servicios a celebrar con personas jurídicas extranjeras, que deban ejecutarse fuera del territorio nacional;

vi) Si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés nacional, los que serán determinados por decreto supremo;

vii) Cuando, por la naturaleza de la negociación, existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir al trato o contratación directa, según los criterios o casos que señale el reglamento de esta ley; y

viii) Cuando el monto de la adquisición sea inferior al límite que fije el reglamento.

Por su parte, en caso de que las ofertas no cumplieren los requisitos establecidos en las bases, el órgano contratante las declarará inadmisibles. Asimismo, declarará desierta una licitación “cuando no se presenten ofertas, o bien cuando estas no resulten convenientes a sus intereses” (Art. 9).

Según se consigna en el artículo 10, “el adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en las bases respectivas y los criterios de evaluación que señale el reglamento”.

El artículo 11, por su parte, aborda las garantías exigibles a las entidades licitantes, “para asegurar la seriedad de las ofertas presentadas, así como el fiel y oportuno cumplimiento del contrato definitivo, en la forma y por los medios que lo establezcan las respectivas bases de la licitación”, variando estas últimas en función de la naturaleza del contrato.

A continuación, la ley consagra la obligación por parte de las instituciones, de elaborar un plan anual de compras, a la vez que de establecer metodologías para “evaluar anualmente los resultados de los contratos celebrados, así como el rendimiento de los bienes y servicios que adquiere”, información que deberá ser publicada en el Sistema de Información de las Compras Públicas y en el Registro Nacional de Proveedores, según lo establezca la Dirección de Compras y Contratación Pública (Art. 12).

El artículo 13, en tanto, establece las causales que pueden dar lugar a una modificación o término anticipado del contrato, entre las que se cuenta aquella que hace mención al “interés público o la seguridad nacional” (d).

Asimismo, los artículos 14 y 15 versan sobre la cesión de derechos y obligaciones, así como de las subcontrataciones, respectivamente.

En cuanto al Registro Electrónico Oficial de Contratistas de la Administración, a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública, se dispone que en él “se inscribirán todas las personas naturales

Sin embargo, en el mismo artículo, la norma permite la existencia de “otros registros oficiales de contratistas para órganos o servicios determinados, o para categorías de contratación que así lo requieran (...)”. De esta forma, las FF.AA., y las de Orden y Seguridad Pública, “podrán mantener registros reservados o secretos, respecto de los bienes y servicios que se exceptúan de esta ley, en conformidad con su legislación”.

Según se dispone en el Artículo 17, en los reglamentos respectivos será regulada una serie de aspectos contenidos en los registros de contratistas (requisitos de inscripción en cada categoría, causales de inhabilidad, incompatibilidad, suspensión y eliminación del registro, entre otras).

Por su parte, el Artículo 18 consagra la obligación por parte de todos los organismos públicos regidos por esta ley, de “cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”. No obstante, se precisa que el reglamento “determinará los casos en los cuales es posible desarrollar procesos de adquisición y contratación, sin utilizar los referidos sistemas” (Art. 18, inc. 2).

Seguidamente, los artículos 19, 20 y 21, regulan aspectos relacionados con el Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración, relevándose para efectos de este informe las excepciones contempladas para las FF.AA.:

“Los organismos públicos regidos por esta ley, estarán exceptuados de publicar en el sistema de información señalado precedentemente, aquella información sobre adquisiciones y contrataciones calificadas como de carácter secreto, reservado o confidencial en conformidad a la ley. Las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad cumplirán con esta obligación, en conformidad a su legislación vigente sobre manejo, uso y tramitación de documentación (Art. 20°, inc. 2°).

A continuación, los artículos 21 al 27 disponen los principales aspectos del Tribunal de Contratación Pública, detallando los requisitos de sus tres integrantes, modalidad de designación, duración en el cargo, dependencia administrativa del órgano y funcionamiento, entre otras materias.

Por su parte, en el artículo 28 se consagra la creación - como servicio público descentralizado- de la Dirección de Compras y Contratación Pública, “sometida a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda”.

En los artículos siguientes, se regulan diversas materias relativas a su dirección (Art. 29), funciones (Art. 30), patrimonio del servicio (Art. 31), personal (Art. 32) y planta (Art. 33), entre otras.

En relación a sus funciones, y en particular en lo referido a la celebración de los denominados Convenios Marco, se indica que “los organismos públicos afectos a las normas de esta ley estarán obligados a comprar bajo ese convenio, relacionándose directamente con el contratista adjudicado por la Dirección, salvo que por su propia cuenta obtengan directamente condiciones más ventajosas” (Art. 30, d).

Puntualmente, en relación a las FF.AA., se precisa que:

“La suscripción de convenios marco no será obligatoria para las Fuerzas Armadas y para las de Orden y Seguridad Pública, respecto de los bienes y servicios que respectivamente determinen el Director de Logística del Ejército, el Director General de los Servicios de la Armada, el Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea, el Director de Logística de Carabineros y el Jefe de la Jefatura de Logística de la Policía de Investigaciones, de acuerdo a los criterios que al respecto defina el reglamento (Art. 30, d, inc. 4)¹⁷.”

Finalmente, el inciso final del artículo 30 establece ciertas limitaciones a las facultades de la Dirección de Compras, en el sentido de que:

“Las funciones señaladas precedentemente, no podrán en caso alguno limitar o restringir las facultades consagradas por leyes especiales, a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, al General Director de Carabineros y al Director General de la Policía de Investigaciones” (Art. 30).

Tabla N°3: Asignación de funciones

- Ministro de Defensa.	Art. 3, inc. 2.
- Comandantes en Jefe Institucionales.	Art. 3, inc. 2; Art. 30.
- Director de Logística del Ejército, Director General de los Servicios de la Armada y Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea.	Art. 30, inc. 4.

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

b) Adquisiciones, y enajenaciones de bienes y servicios.

La Ley 18.928, sobre adquisiciones y enajenaciones de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las FF.AA., faculta al “Director de Logística del Ejército, al Director General de los Servicios de la Armada y al Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea para efectuar, en representación del Fisco, adquisiciones de bienes corporales e incorporales muebles y contratar o convenir servicios, a título gratuito u oneroso, en la forma

¹⁷ El Decreto 250, de 24 de septiembre de 2004, que aprueba el Reglamento de la Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos (...), dispone en su artículo 8° que: “Los criterios en virtud de los cuales la suscripción de convenios marcos no será obligatoria para las FF.AA., y de Orden y Seguridad Pública, serán materia de un reglamento, dictado en conjunto entre los Ministerios de Hacienda y Defensa” (inc. 3).

establecida por la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (...)” (Art. 1).

En materias específicas, dicha facultad podrá ser delegada -mediante resolución fundada- en determinados Oficiales (Art. 2).

El artículo 4 dispone que los procedimientos a que estarán sujetas las adquisiciones, serán establecidos en un “reglamento especial”, dictado en conjunto por los Ministerios de Hacienda y Defensa.

Sin perjuicio de ello, la ley otorga ciertas atribuciones a los mandos anteriormente mencionados, habilitándolos para:

- i) Reducir los plazos mínimos para presentación de propuestas públicas o privadas;
- ii) Autorizar, en casos calificados, anticipos de fondos en las adquisiciones (...); y
- iii) Autorizar en el último cuatrimestre la adquisición de elementos destinados a la alimentación, vestuario, equipo, forraje, combustible y lubricantes, con cargo a los fondos que se consultan en la Ley de Presupuestos del año siguiente (...).

Asimismo, de acuerdo al artículo 5, las autoridades aludidas en el artículo 1 podrán, mediante resolución fundada, previa autorización del Comandante en Jefe Institucional, “eximir una compra del trámite de propuesta pública o privada, en los siguientes casos:

- 1.- Cuando los materiales sean de tal naturaleza que su compra no pueda sujetarse a licitación o no hubiere oportunidad de pedir propuesta pública;
- 2.- Cuando se trate de artículos que necesariamente deban adquirirse directamente del productor;
- 3.- Cuando se trate de artículos patentados en el extranjero y que se adquieran por contratos directos con el fabricante o sus representantes; y
- 4.- Cuando se trate de casos urgentes o imprevistos, relacionados con los bienes por adquirir.

Se puntualiza que, en dichos casos, “la adquisición no podrá exceder de la cantidad necesaria para satisfacer la urgencia que la motiva”. El artículo 10, en tanto, establece la inaplicabilidad de este texto normativo, “a las adquisiciones o enajenaciones de material de guerra, a las de las leyes 7.144, 12.856, 12.867, 17.174, 18.476 y a las que se efectúen directamente en el extranjero u otras que se hagan en virtud de leyes especiales”.

- Reglamento

Mediante Decreto 95, de 22 de julio de 2006, fue aprobado el Reglamento de la mentada ley, en lo que se refiere a “los procedimientos a que se sujetarán las adquisiciones y contrataciones (...)” (Art. 1).

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 3 faculta a las FF.AA. para que, separadamente, dicten “las normas y procedimientos internos pertinentes, en todo aquello que no contravenga las leyes 18.928, 19.886 y su Reglamento”.

El artículo 4, a su vez, establece las exclusiones y excepciones respecto a la aplicabilidad de la norma, individualizando ciertas leyes (7.144, 12.856, 12.867, 17.174 y 18.476), a la vez que detallando aquellos elementos cuya adquisición no estará sujeta a los procedimientos aquí consignados, en concordancia con el artículo 3 de la Ley de Compras.

Asimismo, establece su aplicación extensiva a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Art. 6°).

El artículo 7°, en tanto, recopila las definiciones de una serie de conceptos contenidos en el Reglamento, relevándose para estos efectos, las potestades contenidas en algunas de ellas:

- Bases: Documentos aprobados por la autoridad indicada en el artículo 2° y 6° del presente Reglamento que contienen el conjunto de requisitos, condiciones y especificaciones, establecidos por las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, que describen los bienes y servicios a contratar, regulan el Procedimiento de Compras y el contrato, incluyendo las Bases Administrativas y Bases Técnicas.
- Bases Administrativas: Documentos aprobados por la autoridad indicada en el artículo 2° y 6° del presente Reglamento, que contienen, de manera general y/o particular, las etapas, plazos, mecanismos de consulta y/o aclaraciones, criterios de evaluación, mecanismos de adjudicación, modalidades de evaluación, cláusulas del contrato definitivo y demás aspectos administrativos del Procedimiento de Compras.
- Bases Técnicas: Documentos aprobados por la autoridad indicada en el artículo 2° y 6° del presente Reglamento que contienen de manera general y/o particular las especificaciones, descripciones, requisitos y demás características del bien o servicio a contratar.

Seguidamente, el artículo 8° dispone que las FF.AA. deberán contar con las autorizaciones presupuestarias, de forma previa a la resolución de adjudicación del contrato definitivo.

Por su parte, el Reglamento dispone que las adquisiciones y contrataciones puntualizadas en la norma, se efectuarán conforme a los siguientes procedimientos (Art. 10°):

- i) Propuesta Pública
- ii) Propuesta Privada
- iii) Trato o Contratación Directa
- iv) Convenios Marco

Particularmente en lo que tiene relación con la suscripción de Convenios Marco, se reitera que ello no reviste carácter obligatorio para las

FF.AA., respecto de determinados bienes y servicios (Art. 11), al darse las siguientes situaciones:

1.- Cuando se trate de bienes a adquirir o servicios a contratar, con proveedores o prestadores de servicios que requieran el cumplimiento previo de requisitos de seguridad de la respectiva institución contratante.

2.- Cuando sea necesario que el bien o servicio a contratar cumpla con especificaciones y certificaciones técnicas de calidad que sean requeridas por las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

El artículo 13, en tanto, dispone que para adquisiciones de carácter calificado, podrán autorizarse -mediante resolución fundada- anticipos de fondos. Asimismo, se establece que las autoridades aludidas en los artículos 2 y 6 podrán autorizar en el último cuatrimestre del año -también mediante resolución fundada- “la adquisición de elementos destinados a la alimentación, vestuario, equipo, forraje, combustibles y lubricantes, con cargo a los fondos que se consulten en la Ley de Presupuestos del año siguiente, bajo la condición de que estos bienes sean consumidos durante la vigencia de la correspondiente Ley de Presupuestos. (...)” (Art. 14).

En línea con lo establecido en la Ley de Compras, aquellos contratos que superen las 1.000 UTM deberán efectuarse a través de una Licitación Pública. Sin perjuicio de ello, el Reglamento consagra ciertos casos en que una compra podrá eximirse del trámite de propuesta pública o privada, por resolución fundada previamente autorizada por el Comandante en Jefe Institucional:

i) Cuando los materiales sean de tal naturaleza que su compra no pueda sujetarse a la licitación o no hubiere oportunidad de pedir propuesta pública;

ii) Cuando se trate de artículos que necesariamente deban adquirirse directamente del productor;

iii) Cuando se trate de artículos patentados en el extranjero y que se adquieran por contratos directos con el fabricante o sus representantes, y

iv) Cuando se trate de casos urgentes o imprevistos relacionados con los bienes por adquirir (Art. 15).

Por su parte, el artículo 16 dispone que las FF.AA. no podrán suscribir contratos “que contengan cláusulas de renovación automática u opciones de renovación para alguna de las partes, cuyos montos excedan las 1.000 UTM, a menos que existan motivos fundados para establecer dichas cláusulas y así se hubiese señalado en las bases”.

En el Capítulo III del Reglamento están contenidas todas aquellas disposiciones relacionadas con las Licitaciones Públicas. De esta forma, y según se establece en el artículo 17, la aprobación o modificación de las Bases se efectuará mediante acto administrativo de la autoridad competente, debiendo contener estas últimas al menos las siguientes materias:

i) Los requisitos y condiciones que deben cumplir los Oferentes para que sus ofertas sean aceptadas.

ii) Las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas. En el caso que sea necesario hacer referencia a marcas específicas, deben admitirse, en todo caso, bienes o servicios equivalentes de otras marcas o genéricos, agregándose a la marca sugerida la frase "o equivalente".

iii) Las etapas y plazos de la licitación, los plazos y modalidades de aclaración de las bases, la entrega y la apertura de las ofertas, la evaluación de las ofertas, la adjudicación y la firma del contrato de suministro y servicio respectivo y el plazo de duración de dicho contrato.

iv) La modalidad de pago del Contrato de Suministro y Servicios.

v) El plazo de entrega del bien y/o servicio adjudicado.

vi) La naturaleza y el monto de las garantías que la entidad licitante estime necesarias para asegurar la seriedad de las ofertas presentadas, y el fiel y oportuno cumplimiento del contrato definitivo, así como la forma y oportunidad en que se restituirán a los oferentes dichas garantías.

Los montos de las garantías deberán ser suficientes, de manera de asegurar la seriedad de las ofertas y el cumplimiento del contrato definitivo, permitiendo hacer efectivas eventuales multas y sanciones, pero sin que desincentiven la participación al llamado a licitación o propuesta.

Este requisito será obligatorio para las contrataciones que superen las 1.000 UTM.

vii) Los criterios objetivos que serán considerados para decidir la adjudicación, atendida la naturaleza de los bienes y servicios que se licitan, la idoneidad y calificación de los Oferentes, así como cualquier otro antecedente que sea relevante para efectos de la adjudicación.

viii) El nombre completo del funcionario de la institución licitante encargado del Procedimiento de Compras y el medio de contacto, si fuese procedente.

A su vez, el artículo 21 consigna contenidos adicionales que pueden contener las Bases:

i) El mecanismo de designación de la persona o comisión encargada de la evaluación de las ofertas.

ii) La prohibición de subcontratar impuesta al proponente adjudicado y las circunstancias y alcances de tal prohibición.

iii) Puntajes o ponderaciones que se asignen a los Oferentes, derivados del cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, contratación de discapacitados y demás materias de alto impacto social. Estos puntajes o ponderaciones no podrán, en caso alguno, ser los únicos que se consideren para determinar la adjudicación de la oferta más conveniente.

iv) Cualquier materia que no contravenga disposiciones constitucionales, o normas contenidas en las leyes N° 18.928, No 19.886 y en sus respectivos Reglamentos.

Seguidamente el artículo 22 estipula la información que deberán contener los llamados a presentar ofertas, tales como la descripción de

bien y/o servicio a licitar, rama que licita, monto y modalidad de garantías exigidas, entre otras.

El artículo 23 consagra los plazos mínimos entre el llamado y la apertura de oferta, dependiendo de los montos implicados en la licitación. No obstante, el artículo siguiente otorga la facultad de reducir dichos plazos, mediante resolución fundada, a las autoridades señaladas en los artículos 2° y 6°.

En los artículos siguientes se norman aspectos como: el llamado en otros medios (Art. 25); Aclaraciones (Art. 26); Publicidad y gratuidad de los documentos de la licitación (Art. 27); Idoneidad técnica y financiera (Art. 28); Recepción de las ofertas (Art. 29), Garantía de seriedad (Art. 30); y Contenido de las ofertas (Art. 31).

El artículo 32 establece que la apertura de ofertas podrá excepcionalmente efectuarse en las dependencias de las FF.AA., pudiendo asistir los representantes de los oferentes. Asimismo, la custodia de las ofertas, archivos digitales y documentos acompañados, serán encargados a una persona que deberá disponer de las medidas que aseguren su “inviolabilidad y correcta conservación” (Art. 35).

El Artículo 36 establece el método de evaluación de las ofertas, puntualizándose que de existir una comisión evaluadora, sus miembros “no podrán tener conflictos de interés con los Oferentes (...)”.

Respecto del proceso de Licitación Privada, se dispone, entre otras cosas, que deberá invitarse a participar a un mínimo de tres oferentes, salvo en los casos de las letras c) y f) del artículo 8°, de la Ley 19.886 (Véase Tabla N° 4).

Según se consigna en el artículo 49, “Procederá el Trato o Contratación Directa en los casos señalados en el artículo 15, incisos 3° y 4o del presente Reglamento; y los del artículo 8, de la Ley 19.886, en lo que corresponda, y su Reglamento”.

Tabla N°4: Cuando procede el Trato o la Contratación Directa

Ley de Compras, Art. 8°	Reglamento Ley 18.928, Art. 15°, incisos 3 y 4
a) Si en las licitaciones públicas respectivas no se hubieren presentado interesados; b) Si se tratara de contratos que correspondieran a la realización o terminación de un contrato que haya debido resolverse o terminarse anticipadamente (...); c) En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante (...); d) Si solo existe un proveedor del bien o servicio; e) Si se tratara de convenios de prestación de servicios a celebrar con personas jurídicas extranjeras, que deban ejecutarse fuera del territorio nacional; f) Si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés	a) Cuando los materiales sean de tal naturaleza que su compra no pueda sujetarse a la licitación o no hubiere oportunidad de pedir propuesta pública; b) Cuando se trate de artículos que necesariamente deban adquirirse directamente del productor; c) Cuando se trate de artículos patentados en el extranjero y que se adquieran por contratos directos con el fabricante o sus representantes; y d) Cuando se trate de casos urgentes o imprevistos, relacionados con los bienes por adquirir.

<p>nacional, los que serán determinados por decreto supremo;</p> <p>g) Cuando, por la naturaleza de la negociación, existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir al trato o contratación directa, según los criterios o casos que señale el reglamento de esta ley, y</p> <p>h) Cuando el monto de la adquisición sea inferior al límite que fije el reglamento.</p>	
---	--

En este sentido, se puntualiza que el Trato o Contratación Directa procederá mediante resolución fundada, debiendo mantener las FF.AA. los documentos de respaldo que les permitan “acreditar la concurrencia de las circunstancias que permitieron efectuar la adquisición o contratación (...)” de este modo (Art. 50).

Seguidamente, se establece la obligatoriedad, por parte de las ramas castrenses, de publicar en el Sistema de Información la resolución fundada que autoriza el procedimiento anteriormente citado.

Sin perjuicio de ello, quedará excluido de dicha obligación el procedimiento que sea consecuencia directa del caso establecido en la letra f) del artículo 8^o¹⁸ de la Ley 19.886 (Art. 51).

En relación a los Convenios Marcos, se consigna que cuando no se trate de una de las situaciones comprendidas en el artículo 11 del presente Reglamento, las FF.AA. deberán contratar a través de este sistema, “salvo que por su propia cuenta obtengan directamente condiciones más ventajosas para contratar” (Art. 53).

Finalmente, y para efectos de este informe, se releva el artículo 69 que versa sobre el Plan Anual de Compras¹⁹, disponiéndose que este último será elaborado por las ramas castrenses, conforme a las normas y procedimientos internos.

Tabla N°5: Asignación de funciones

Actor en quien recae potestad pública	Artículo
<ul style="list-style-type: none"> - Comandantes en Jefe Institucionales. - Director de Logística del Ejército, Director General de los Servicios de la Armada y Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea. - Otros oficiales por delegación, mediante resolución fundada. 	<p>Art.5</p> <p>Arts. 1; 4.</p> <p>Art. 2.</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

¹⁸ f) Si se trata de servicios de naturaleza confidencial, o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés nacional, los que serán determinados por decreto supremo.

¹⁹ Según se define en el artículo 7° del Reglamento en comento, el Plan Anual de Compras y Contrataciones corresponde a la “lista de bienes y/o servicios de carácter referencial, que una determinada rama de las FF.AA., y de Orden y Seguridad Pública planifica comprar o contratar durante un año calendario”.

C.- Otras facultades legales.

A continuación se presenta una breve descripción de otro grupo de facultades y atribuciones relacionado con las adquisiciones en el Sector Defensa, que está contenido en diversos cuerpos legales.

a) Ley Orgánica de las FF.AA.

La Ley 18.948, de 27 de febrero de 1990, en su artículo 47, otorga las siguientes facultades a los Comandantes en Jefe Institucionales:

“d) Autorizar las reparaciones, transformaciones y modificaciones del material que forme parte o se encuentre afecto al servicio de cada Institución, sin perjuicio del cumplimiento de las demás normas legales que pudieren regular estas materias.

e) Aprobar la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra, conforme a los criterios técnicos institucionales, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones legales sobre dichas materias.

h) Celebrar, en representación del Fisco y en conformidad a la ley, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las Instituciones, y muebles que no sean de los indicados en las letras d) y e) precedentes; como asimismo contratar los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional.

Todo ello, sin perjuicio de las facultades en esta materia conferidas a otras autoridades institucionales, y demás disposiciones legales que regulan estas materias.

b) Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional.

Mediante la Ley 20.424, de 4 de febrero de 2010, fue aprobado el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, consagrándose en él una serie de facultades y funciones.

De esta forma, corresponde al Ministro de Defensa “proponer para la aprobación del Presidente de la República, los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra, cuando corresponda (Art. 5, g).

Asimismo, en materia de “adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas de material de guerra”, deberá emitir su opinión, en su carácter consultivo, la Junta de Comandantes en Jefe²⁰ (Art. 10, d).

²⁰ Artículo 11.- La Junta de Comandantes en Jefe será convocada por el Ministro de Defensa Nacional, quien la presidirá, y estará integrada por el Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto. El subjefe del Estado Mayor Conjunto actuará como secretario de la misma.

Por su parte, y según se consigna en el Artículo 15, corresponden a la Subsecretaría de Defensa, entre otras funciones, las de:

“k) Proponer al Ministro las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquellas para sistemas de armas y otros equipos.

l) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados. Asimismo, anualmente se informará sobre las adquisiciones efectuadas y los proveedores respectivos.

m) Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector Defensa, sin perjuicio de las facultades que las leyes otorgan a los Comandantes en Jefe o a otras autoridades del Estado en esta materia.”.

La Subsecretaría para las FF.AA., en tanto, deberá estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las ramas militares (Art. 21, i), así como “abastecer oportunamente a los órganos del Ministerio de los elementos y servicios básicos que requieran para el desempeño de sus funciones” (ñ), por mencionar algunas de sus funciones.

A su vez, el Estado Mayor Conjunto, como organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministerio de Defensa, en materias que tienen relación con la preparación y empleo conjunto de las FF.AA., debe, entre otras cosas, “participar en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de los institutos castrenses (Art. 25, h), a la vez que “elaborar y proponer al Ministro los proyectos de adquisición e inversión conjuntos” (i).

Desde el punto de vista de la fiscalización de las actividades del sector Defensa, corresponde al Ministerio de Defensa la supervisión de la “inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector” (Art. 33).

Se puntualiza, en este sentido, que la metodología de evaluación de los estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos, será fijada mediante decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional, en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el artículo 34 dispone que los actos y resoluciones presupuestarias de la defensa nacional, son públicos. Con todo, los fundamentos de estos últimos serán secretos o reservados, en todo aquello relacionado a:

- a) Planes de empleo de las FF.AA.
- b) Estándares en los que operan las ramas castrenses.
- c) Especificaciones técnicas, y cantidades de equipamiento bélico y material de guerra.

d) Estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos, referidos al desarrollo de capacidades estratégicas.

c) Consejo de Salud de las FF.AA.

Mediante la Ley 12.856, de 13 de febrero de 1958, se dispuso la creación del “Consejo de Salud de las FF.AA.”, teniendo como fin primordial la dirección y supervigilancia de:

“(…) las construcciones, reparaciones y ampliaciones de servicios de los hospitales, enfermerías, centros de reposo y recuperación, clínicas dentales y demás establecimientos o servicios que tengan relación con las Fuerzas Armadas. Asimismo deberá atender y decidir la adquisición de sus instrumentales y equipos, como también la compra, permuta y pago de expropiaciones de los terrenos necesario para sus construcciones o ampliaciones” (Art. 1).

El artículo 2 dispone que para dichos gastos se formará un fondo a partir de subvenciones, legados, donaciones y herencias, puntualizándose que los saldos no invertidos al 31 de diciembre de cada año, “no ingresarán a Rentas Generales y se mantendrán a disposición del Consejo de Salud de las FF.AA., en una Cuenta de Reservas que con este objeto abrirá la TGR” (inc. 2).

Sobre la cuenta anteriormente aludida, “solo podrá girar el Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con el Consejo de Salud (…)” (Art. 3).

De igual forma, se estipula que “el Consejo de Salud de las FF.AA. podrá celebrar contratos por ejecución de obras o de aprovisionamiento de maquinarias, expropiaciones y demás elementos, para que sean cumplidos o pagados en mayor tiempo que el del año presupuestario, o con posterioridad al término del respectivo ejercicio” (Art. 3, inc. 2).

Asimismo, cada institución será la responsable de la administración directa de los fondos que le otorgue el mentado Consejo, debiendo rendir cuenta trimestralmente a la CGR, de las inversiones realizadas, así como al mismo Consejo (Art. 4).

En el artículo 5, en tanto, se otorga preferencia, para la ejecución de los trabajos de construcción, reparación y ampliación, a la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.

Finalmente, y según se consagra en la norma, el Consejo estará integrado por las siguientes personas (Art. 6):

- Ministro de Defensa (preside);
- Comandantes en Jefe de las FF.AA.;
- Directores Generales de los Servicios de Ejército y de la Armada, y el Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea;
- Jefes de los Servicios de Sanidad de cada una de las ramas militares;
- Un representante del personal en retiro y montepiadas de las Fuerzas de la Defensa Nacional, designado por el Presidente de la República; y

- El Director General del Servicio Nacional de Salud.

Tabla N°6: Asignación de funciones

Actor en quien recae potestad pública	Artículo
<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Defensa - Comandantes en Jefe institucionales. - Directores Generales de los Servicios de Ejército y de la Armada, y el Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea; - Jefes de los Servicios de Sanidad de cada una de las ramas de las FF.AA. 	Arts. 3°;6° Art. 6° Art. 6° Art. 6°

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

d) Enajenación de buques y armamento de la Armada.

La Ley 12.867, de 21 de febrero de 1958, que autoriza enajenar los buques de la Armada Nacional, indicando asimismo el armamento antiguo o material en desuso que se encuentra en el arsenal de Talcahuano, dispone que el producto de dichas enajenaciones se depositará en una Cuenta Especial en la TGR, sobre la cual únicamente podrá girar la Comandancia en Jefe de la Armada, previa autorización por decreto supremo (Art. 3).

A mayor abundamiento, la norma en comento dispone que el producto será invertido:

“(…) en la adquisición, reacondicionamiento o modernización de unidades para la Armada Nacional y de Material de guerra para dicha institución, o de maquinarias, útiles, enseres y en todo lo que demande la ejecución de instalaciones, construcciones o cualquiera otra obra o adquisiciones que requiera la modernización de los arsenales Navales de Talcahuano y Punta Arenas” (Art. 3).

Tabla N°7: Asignación de funciones

Actor en quien recae potestad pública	Artículo
<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la República - Comandante en Jefe de la Armada 	Art. 3° Art. 3°

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

e) Enajenación de predios e inmuebles.²¹

En materia de adquisición, administración y enajenación de inmuebles destinados o pertenecientes a las FF.AA., Carabineros y Policía de Investigaciones (FF.AA. indistintamente, en adelante), es posible constatar la existencia de un régimen jurídico general y al menos cinco regímenes excepcionales.

²¹ Capítulo elaborado en base a Informe BCN (2016) “Bienes inmuebles de las FF.AA., Carabineros y Policía de Investigaciones. Administración, enajenación y destino de los fondos por esta operación”.

Todos los regímenes establecen reglas para enajenar dichos bienes y para destinar los fondos que se produzcan por dicha operación. En el régimen general de la administración del Estado, los bienes son destinados a las ramas castrenses y solo pueden ser enajenados por el Presidente de la República.

En los regímenes excepcionales, los inmuebles pueden ser enajenados por las FF.AA. directamente o con autorización, mientras los fondos pueden ingresar a cuentas generales o especiales de dichas instituciones.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de este informe únicamente se profundizará en la Ley 17.174, que establece un régimen excepcional para enajenar a título oneroso los predios, viviendas y cuarteles de propiedad fiscal, afectos al servicio del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, que queden fuera del uso a que estaban destinados.

Corresponde al Presidente de la República, mediante decreto supremo, previa proposición de los Comandantes en Jefe de las instituciones reseñadas, enajenar los inmuebles antes indicados.

El decreto debe determinar, en cada caso, la forma en que se realizará la enajenación, los deslindes de los inmuebles y el precio de la operación, el que no podrá ser inferior a la tasación que practique el Servicio de Impuestos Internos, para este efecto.

Asimismo, la mentada norma precisa que el Presidente de la República podrá autorizar el cambio de destinación de estos inmuebles.

En cuanto al destino de los fondos generados por las enajenaciones, la Ley señala que ellos i) no ingresarán a Rentas Generales de la Nación, ii) se abrirán cuentas especiales, en la TGR, a nombre del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, según corresponda, iii) sobre estas cuentas se podrá girar con el fin exclusivo de invertirlos en la adquisición de propiedades y de terrenos, o para la construcción de nuevas instalaciones y viviendas destinadas todas ellas al uso de la respectiva Institución, o en la ampliación, reparación y dotación de las ya existentes.

Tabla N°8: Asignación de funciones

Actor en quien recae potestad pública	Artículo
<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la República - Comandante en Jefe de la Armada 	Art. 1º Art. 1º

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación vigente.

f) Funciones del Suprimido CONSUDENA.

La Ley N° 7.144, de 5 de enero de 1942, que crea el CONSUDENA, fue derogada el 4 de febrero de 2011, pasando a ser su sucesor

legal el Ministerio de Defensa Nacional, según se dispone en el artículo 8° transitorio de la Ley 20.424²².

En el derogado articulado, se detallaban las funciones del CONSUDENA, relevándose para efectos de este informe, la de proponer las adquisiciones e inversiones necesarias para la Defensa Nacional, así como la de “proponer las inversiones de los fondos extraordinarios destinados por esta ley u otras posteriores a la Defensa Nacional”.

En ese sentido, la norma prescribe que “ningún gasto con cargo a estos fondos podrá ser hecho sin la autorización del Consejo, ni aun por medio de decretos de insistencia” (Art. 2).

Con todo, el Decreto 124, de 2004, que fijó el reglamento complementario de la derogada ley, se mantendrá vigente, en tanto no sea dictada una nueva normativa al respecto²³.

g) Fondo de Operaciones de Paz.

La Ley 20.297, de 13 de diciembre de 2008, que modifica la Ley 19.067²⁴, dispone en su artículo 2° que:

“(…) los gastos que suponga la salida de tropas nacionales del territorio de la República para participar en las operaciones de paz a que se refiere el Párrafo 2o del Título II de esta ley, se financiarán íntegramente con los recursos del Fondo para Misiones de Paz, aprobados anualmente en la Ley de Presupuestos (inc. 2).

En esta línea, y según se desprende de la Orden Ministerial 3380, de 24 de diciembre de 2014, del Estado Mayor Conjunto, de las “Normas sobre Administración, Procedimientos de Asignación de Fondos y de Funcionamiento del Fondo de Operaciones de Paz”, están consagradas en el Decreto Supremo (MDN) N° 40, de 18 de mayo de 2001.

²² Artículo 8°.- Para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales, el Ministerio de Defensa Nacional es el sucesor del CONSUDENA, y le corresponderá hacerse cargo de los derechos y obligaciones de los que aquel fuera titular, y que existieren o se encontraren pendientes a la fecha de entrada en vigencia de esta norma. Toda mención que se haga en leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos respecto a dicho Consejo, se entenderá referida, a partir de esa fecha, al Ministerio de Defensa Nacional.

Los archivos y la documentación del CONSUDENA, en cualquiera de sus soportes, pasarán a custodia del Ministerio de Defensa Nacional”.

²³ Según se consigna en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional, dicho Reglamento regularía la orgánica del CONSUDENA, no constituyendo “propriadamente hablando, un reglamento de ejecución de la Ley N° 13.196, aunque habitualmente se refieran a él como ‘Reglamento de la Ley del Cobre’”. Disponible en: <http://bcn.cl/28egz> (Octubre, 2018).

²⁴ Ley 19.067, que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo. Disponible en: www.leychile.cl.

III.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.

1.- Sesiones celebradas.

La Comisión se constituyó el 14 de agosto de 2018. Celebró 16 sesiones, se recibieron las exposiciones de instituciones y particulares, y despacharon 34 oficios de investigación.

2.- Oficios despachados.

N° de oficio Fecha	Destino	Referencia	Respuesta
1-2018 03.09.18	Pdta. Cámara	Comunica Pdte.	--
2-2018 03.09.18	CJ Ejército	Invita	--
3-2018 03.09.18	Redacción	Solicita taquígrafos	--
4-2018 03.09.18	Secretaría	Solicita corregir nombre de la Comisión	--
5-2018 05.09.18	Contralor	Invita	--
6-2018 26.09.18	Mauricio Weibel	Invita	--
7-2018 01.10.18	Pdta. Cámara	Solicita sesionar en paralelo con la Sala	Rechaza
8-2018 03.10.18	UAF-SBIF-SII	Invita	--
9-2018 12.10.18	SBIF	Invita (Nulo)	--
10-2018 12.10.18	SBIF	Informe respecto de las sanciones que han sido aplicadas y en particular su eficacia, en relación a los delitos de lavado de activos y financiamiento de terrorismo, en el periodo de los últimos diez años.	Respuesta recibida el 05.11.18
11-2018 12.10.18	Servicio Nacional de Aduanas	Que remita el registro de recaudación de impuestos, que ha efectuado en relación a las operaciones del Ejército de Chile, por haber adquirido material en zona franca y que posteriormente le ha otorgado una destinación distinta, en el	Respuesta recibida el 26.11.18

N° de oficio Fecha	Destino	Referencia	Respuesta
		periodo comprendido desde el año 2016 a la fecha.	
12-2018 12.10.2018	CJ Ejército	Que remita información relativa a la cantidad física de uniformes que fueron destinados a los regimientos en zona franca de extensión y fuera de zona franca de extensión, e indicar la cantidad de contingente que poseen en zona franca, en el periodo comprendido desde el año 2016 a la fecha.	Respuesta recibida el 14.01.19
13-2018 17.10.18	Famae	Invita	--
14-2018 17.10.18	Servicio Nacional de Aduanas	Invita	--
15-2018 24.10.18	M° Defensa- CJ Ejército	Invita y cita	--
16-2018 07.11.18	CJ Ejército	Informar el funcionamiento del Convenio Marco utilizado con las 27 empresas que se adjudicaron la compra de pasajes aéreos desde el año 2014 a la fecha, particularmente cuántas de éstas han sido utilizadas recurrentemente post suscripción del convenio marco.	Respuesta recibida el 14.01.19
17-2018 14.11.18	PDI	Invita	Se excusa
18-2018 14.11.18	Fiscal CDD	Remite documento Pjud	--
19-2018 21.11.18	PDI	Invita	--
20-2018 21.11.18	Servicio Nacional de Aduanas	Invita	--
21-2018 29.11.18	M° Defensa	Invita	--
22-2018 29.11.18	Consejo Transparencia	Invita	--
23-2018 11.12.18	SSFFAA	Invita	--
24-2018 12.12.18	Contralor	Invita	--

N° de oficio Fecha	Destino	Referencia	Respuesta
25-2018 13.12.18	BCN	Un estudio de derecho comparado que refleje legislaciones de otros países, en torno a qué tipo de materias son constitutivas de reserva de acceso a la información pública en las Fuerzas Armadas	Respuesta recibida 20.12.12
26-2018 18.12.18	CJ Ejército	Reitera oficio 16-2018	Respuesta recibida el 14.01.19
27-2018 18.12.18	CJ Ejército	Que informe los montos involucrados en las gestiones de compras públicas que se han adjudicado utilizando los distintos mecanismos existentes, ya sea licitación pública, licitación privada o trato directo, desde el año 2014 a la fecha.	Respuesta recibida el 21.01.19
28-2018 19.12.18	SSFFAA	Que informe en qué tipo de compras públicas se ha utilizado la figura de los contratos "Offset" en Chile, el grado de efectividad de dichos contratos, particularmente en el caso de las adquisiciones para los aviones F-16.	Respuesta recibida el 21.01.19
29-2018 18.12.18	CJ Fach	En el marco de la investigación que está llevando a cabo la Comisión, visitar sus instalaciones con el objeto de conocer el sistema informático utilizado en el proceso de compras públicas.	Respuesta recibida el 14.01.19
30-2018 18.12.18	Contralor	a) El Marco Normativo utilizado para la gestión de compras públicas al interior de las Fuerzas Armadas, con el objeto de que entregue su opinión, atendido a la dispersión normativa actualmente existente. b) Los montos de los ingresos de fondos extrapresupuestarios de las Fuerzas Armadas, como también el volumen que representa el "PAF" (patrimonio de afectación fiscal), lo anterior	S/R

N° de oficio Fecha	Destino	Referencia	Respuesta
		en virtud del ejercicio de las facultades establecidas en la Ley N°10.336, que establece el deber información de las Instituciones.	
31-2018 03.01.19	Asesoría Técnica Parlamentaria BCN	Invita	--
32-2019	Pdta. Cámara	Solicita prórroga	Respuesta recibida el 14.01.19
33-2019	M° Defensa	Invita	Respuesta recibida el 14.01.19
34-2019	SSFFAA	Consulta casos que se encuentran expresamente excluidos para las Instituciones de las Fuerzas Armadas de la aplicación de la Ley de Compras Públicas N°19.886.	S/R

3.- Personas que declararon ante la Comisión.

1.- Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Martínez Menenteau.²⁵

Comenzó recordando el reportaje de Biobío Chile, cuyo autor es Mauricio Weibel, publicado en la madrugada del 9 de julio con el título "Los secretos de Famae. Milicogate: Descubren e investigan facturas duplicadas por 200 millones de dólares", reportaje que ocasionó severas consecuencias:

²⁵ Sesión N°1, celebrada el 23 de agosto de 2018. Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=145516&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>.



INTRODUCCIÓN

09 JULIO 2018

Consecuencias:

- Preocupación en los medios periodísticos.
- Atención de líderes políticos, opinión y ciudadanía.
- Opiniones de estar en presencia de un segundo fraude al ya denunciado el año 2014.
- Estar en presencia de un megafraude.
- Creación de la Comisión Especial de Investigación de la H. Cámara de Diputados.

ES DECIR...

ALARMA PÚBLICA

que pertenece a todos los chilenos



Señaló que el reportaje contiene, en primer lugar, antecedentes que son motivo de investigación de la ministra Romy Rutheford, por el fraude al Ejército, más conocido como “Milicogate”, que fue descubierto y denunciado por la Institución. Agregó que es una investigación que no ha concluido y, en la que el Ejército coopera activamente desde el año 2014, año en que se creó una comisión investigadora, que sesionó prácticamente en 2015 y 2016.

Afirmó que el reportaje nombraba la factura N° 6333, que decía que se había pagado nada menos que nueve veces, no obstante aquello fue categóricamente falso, y con dicho tipo de declaraciones, obviamente se produjo un daño al Ejército.

En abril del año 2014 el Ejército detectó problemas de pagos de facturas falsas y facturas ideológicamente falsas, producto de dichas situaciones irregulares se realizó una investigación sumaria y denuncia a los tribunales militares.

Subrayó que desde abril de 2014 el Ejército hizo la denuncia respectiva, haciendo público el caso. Producto de este fraude. El Ejército de Chile, con los resultados de la Comisión Investigadora creada para tal efecto, levantó 22 medidas las que fueron difundidas a inicio del presente año por el excomandante en jefe del Ejército, general Humberto Oviedo. Por lo tanto, esas 22 medidas, que son de público conocimiento, tienden a impedir que un hecho como este se repita.

Agregó que el 9 de julio se da a conocer el reportaje de Bío Bío, día que se ordenó decretar una auditoría interna, donde se chequeó todas las facturas de las que supuestamente hablaba el reportaje, entre 2007 y 2015, es decir, más de 43.000 registros. Se tomó contacto con la empresa dueña del *software* que

permite los pagos y se llegó a la misma conclusión: no hubo pagos duplicados y no hubo fraude de 200 millones de dólares. Esa información fue entregada al superior jerárquico, Ministro de Defensa Nacional, y se compartieron los antecedentes con la ministra Rutherford.

Los miembros de la Comisión Investigadora realizaron una serie de preguntas:

En primer lugar consultaron sobre las medidas adoptadas con las personas que filtraron la información y con el periodista que supuestamente hizo una información falsa.

De los procesos expuestos, ¿en qué parte se habría fallado para permitir que el coronel Sergio Vásquez y el señor Rodolfo Hidalgo usaran recursos públicos para financiar viajes a Panamá, Disney, Europa, y otros asuntos que aparecen en los antecedentes publicados el lunes de esta semana en el diario electrónico La Tercera?

Consultaron si es efectivo que en el periodo que comprende el mandato de esta comisión para compra, abastecimiento, financiamiento de cualquier servicio, de 2005 y 2018, se destruyó información contable sobre aprovisionamiento.

Además, ¿cuáles son los sumarios iniciados y concluidos por el Ejército sobre estos temas? ¿Qué resultados se obtuvieron de esos sumarios?

El Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Martínez Menenteau, manifestó que colocar en un titular que una institución como el Ejército está haciendo pagos duplicados que alcanzan a 200 millones de dólares, equivalentes a más de 130.000 millones de pesos, es grave y produjo alarma pública.

Agregó que a raíz del reportaje solicitó una audiencia a la ministra Rutherford, con el objeto de entregar todos los antecedentes a la brevedad, porque la investigación se inició en 2014. Manifestó que no hay duplicidad de facturas, y que la pérdida que se produjo en el Ejército es lo que el propio Ejército dictaminó a través de una investigación sumaria. Señaló que no existe la destrucción contable.

Concluyó expresando que es la ministra la principal encargada de la investigación.

2.- El Director de Finanzas del Ejército de Chile General Rafael Piedra.

Señaló a la comisión que estuvo encargado de efectuar las auditorías correspondientes y analizar la información publicada en los medios de comunicación.

Al respecto, mencionó que el reportaje del señor Weibel relataba una serie de afirmaciones en primer lugar que Famae tiene duplicados de

un total de 44 facturas y 83 millones de dólares; Eurocopter, 29 millones de dólares duplicados; Elbit Systems, 22 millones de dólares duplicados; Comercial Kaufmann, 20 millones de dólares duplicados; Rafael, 19 millones de dólares; y finalmente BAE Systems Land & Armaments, Arcomet, Miguel Quezada e Ingeniería de Protección LTDA, entre 2 y 7 millones de dólares cada una duplicados. El total de todas ellas asciende a 200 millones, lo que es aseverado por el reportaje.

Con esa información, lo primero que se hace es una auditoría interna, en la cual el departamento de Desarrollo y Soporte Tecnológico, dependiente de la dirección de Finanzas, que administra el sistema de información financiera, ejecuta entre los mismos períodos -2007 y 2015- la revisión no solo de estos nueve proveedores, sino de todos los registros contables que existían en ese período, los que abarca alrededor de 43 mil registros.

Afirmó que en un tiempo récord, que fue un fin de semana, se pudo detectar y ahora afirmar que no se encuentra ningún documento de factura duplicada.

Paralelamente, se solicitó a la empresa externa Browse, que tiene larga data en el mercado del software gubernamental, que con sus metodologías hiciera una auditoría al sistema interno utilizado por el Ejército del período 2007–2015. El resultado de la auditoría externa coincidió con la auditoría realizada por la Institución y no se detectaron duplicidad de pago de facturas como tampoco fraude por 200 millones de dólares:



Informó a la comisión que la conclusión del Ejército fue haber contratado nueve proveedores sin existir pagos duplicados. No obstante aclaró porqué se pudo inferir el error que llevó a decir que existían pagos duplicados. Explicó que una factura contablemente se puede fraccionar, contabilizar y asignar a diferentes centros de costos, pero el pago es uno solo, globalizado y por el valor de la factura.

Se refirió al sistema de finanzas utilizado en el Ejército de Chile denominado Sifie 2.0, el cual posee un estándar gubernamental autorizado por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Consta de dos submódulos o subsistemas; de Finanzas y Remuneraciones, y fue adquirido a la empresa de ingeniería de software Browse. Este sistema tiene una capacidad en la actualidad a lo largo de todo el país, de todos los centros financieros del Ejército, de 1.500 usuarios, procesa 15.000 pagos mensuales y tiene más de 300 centros financieros activos para ejecutar el presupuesto de las siete fuentes de financiamiento que posee la institución, incluida la Ley Reservada del Cobre:



Agregó que tecnológicamente el sistema posee una base de datos Oracle, que es centralizada, operativa desde 2002 y su última actualización fue en el 2016, donde se hizo un *upgrade* que incorporó la nueva normativa de la Contraloría General de la República, sistema que se utiliza para el pago de remuneraciones, efectuándose 41.667 pagos mensuales por el monto de sobre los 32 mil millones de pesos al mes, procesando más de cien mil datos en sus módulos de remuneraciones.

3.- El Comandante de la División de Adquisiciones, General Germán Schell.

Expuso acerca de la evolución de las adquisiciones al interior del Ejército, a partir del año 2005 en adelante, distinguió dos grandes períodos: compras descentralizadas, entendiendo por descentralizadas aquellas que se realizan por las mismas unidades que levantan la demanda, y un sistema centralizado en que se reduce la cantidad de unidades que levantan la demanda y se reducen aún más las unidades que compran.

Expresó que la decisión que se toma de pasar de compras descentralizadas a centralizadas, se basa fundamentalmente en tres pilares: un mayor control, una mayor eficiencia en la asignación o en la inversión de los recursos, y asegurar la trazabilidad de todo el proceso a través de la incorporación de tecnologías de la información.

En consecuencia, entre el 2005 y 2008, se distingue un período de compras descentralizadas y, en ese período, se crea el Comando de Apoyo a la Fuerza (CAF) como un hito importante que tiene a cargo como comando la producción matriz, y se crea la jefatura de Adquisiciones del Ejército como órgano ejecutivo dependiendo del CAF para realizar el proceso de compras.

A partir del 2009 y hasta la fecha, se inicia el período de compras descentralizadas, distinguiéndose tres momentos. Desde el 2009 al 2014, ya en ejecución el proceso a través de la jefatura de Adquisiciones del Ejército como parte del CAF se produce el fraude al Ejército el 2014.

En ese período anterior, ya estaba en proceso la creación del Sistema de Información y Gestión Logística del Ejército para asegurar la trazabilidad del proceso. Es un RP, de manera de transitar del proceso de compra por medio del papel impreso, a través de un sistema tecnológico que asegure todos los momentos propios de la aprobación de las solicitudes internas de compra y las órdenes de compra posteriores, queda debidamente registrado.

A partir de los hechos descritos en relación con el fraude al Ejército, se toma la decisión de implementar inmediatamente del Sistema de Información y Gestión Logística del Ejército (SIGLE), desde el año 2015, iniciando el segundo momento 2015 - 2016, en que se mantiene la jefatura de Adquisiciones del Ejército, pero ya funcionando el proceso de compra general a través del SIGLE.

Posteriormente se crearon como parte de las veintidós medidas, la División de Adquisiciones del Ejército, a partir de la antigua jefatura que entra en funcionamiento el año 2017, en consecuencia existió un cambio en el sistema de compras descentralizadas, a un sistema de compras centralizadas al año 2018, donde de quince unidades demandantes, pasaron a solo seis, mediante la concentración del proceso logístico general de todas las unidades bajo la dirección y comando directo del Comando de Apoyo a la Fuerza. La fortaleza de este sistema de compras centralizado se expuso en la diapositiva:



Destacó que existe un solo registro especial de proveedores del Ejército en función de lo que establece el decreto supremo N° 746, que regula el registro especial de proveedores del sector Defensa. Existe una mayor capacidad de control, un mejor aprovechamiento de los medios, una eficiencia y trazabilidad a través de todo el proceso adquisitivo producto del RP Sigle.

Expresó que el ámbito de control referente al Sistema Logístico Integral y a las adquisiciones en particular, se dividen en dos grandes áreas: el control que se ejerce dentro de las Unidades del Comando de Apoyo a la Fuerza, que está encargado fundamentalmente del sostenimiento institucional, en un primer nivel el CAF, con todos sus departamentos que regulan el proceso y controlan el proceso de compra; las unidades dependientes del CAF que realizan y levantan la demanda, la División Logística, la División de Mantenimiento, el Comando de Telecomunicaciones, el Comando de Ingenieros, en lo que se refiere a infraestructura y, fundamentalmente, la División de Adquisiciones que es la encargada de realizar el proceso de compra, asegurando mayor trazabilidad y también transparencia.

4.-Subsecretario para las Fuerzas Armadas, señor Juan Francisco Galli, manifestó que no es posible conocer el estado de las investigaciones judiciales, en consecuencia para no cometer una ilegalidad, hizo presente a los integrantes del Ejército que no se refieran a las investigaciones que se encuentran pendientes.

5.- Auditor general del Ejército, General Felipe Cunich.

Reiteró a los integrantes de la comisión no referirse a algunos aspectos de carácter jurídico, ya que son asuntos que son de actual conocimiento de la ministra en visita extraordinaria señora Romy Rutherford.

Agregó que una denuncia criminal por la filtración de documentación secreta que aparecía en los *links* asociados a este reportaje, documentación muy sensible. Se presentó la denuncia ante el Juzgado de Garantía correspondiente.

Finalmente expresó que el reportaje que se puede ver en la página web de la radio Biobío, fue una noticia falsa produciendo alarma pública y un irreparable daño al Ejército.

Frente algunas consultas, respondió en torno a los sumarios administrativos, en cuanto a los temas que están relacionados con lo judicial, el Ejército, en una investigación previa, lo único que ha constatado a la fecha es que en la sección Pasajes y Fletes del Comando de Personal, a los militares se les ha pagado lo que corresponde a derecho de pasajes en las comisiones y servicios decretadas.

No se han detectado internamente hechos irregulares que pudiesen proponerle al comandante en jefe la disposición de una investigación sumaria administrativa.

6.- Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto.²⁶

Se refirió a la experiencia de la Contraloría desde la perspectiva de la regulación y fiscalización que existe en materia de adquisiciones del Ejército de Chile.

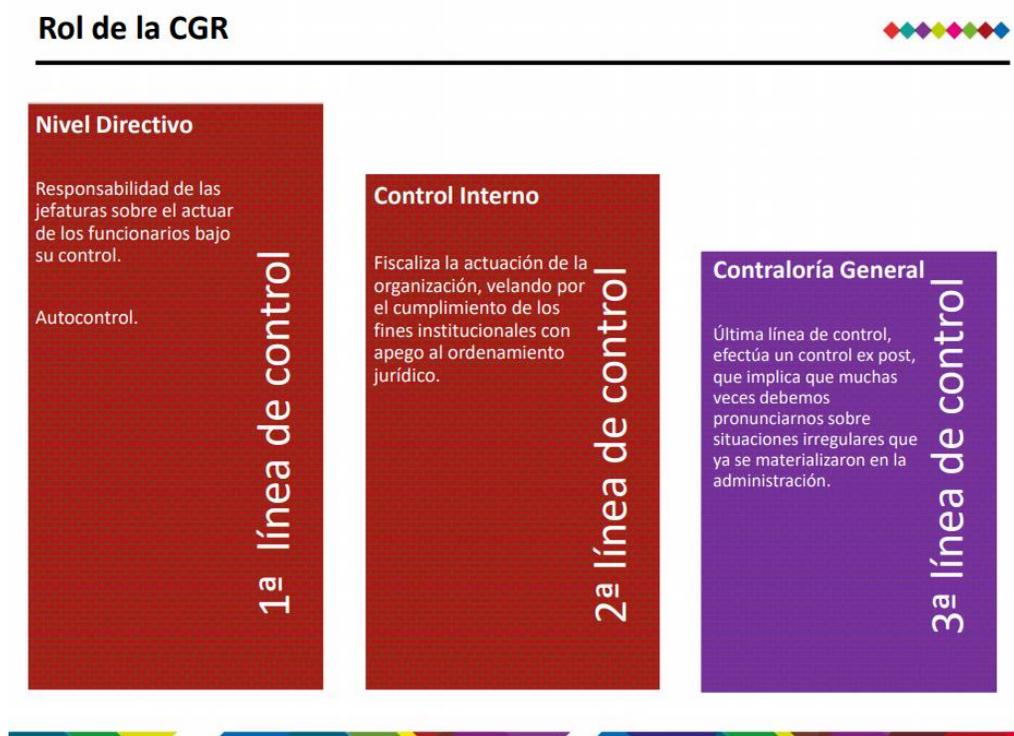
Primeramente enfatizó que en esta materia existe una regulación antigua, contradictoria, que no está acorde a los tiempos y que es caldo de cultivo para actos de corrupción.

Señaló que la Contraloría en esta materia, por mandato constitucional, en el artículo 98, le corresponde el control de la legalidad de los actos de la Administración y fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, para velar por el cuidado y buen uso de los recursos públicos. Para esto existe la ley N° 10.336, que a estas alturas ya es antigua y que debería tener rango de ley orgánica constitucional, y un reglamento que se aplica en este caso, que es Reglamento de Auditoría.

Sin embargo, la Contraloría encarna lo que se denomina el control externo. En todo órgano público debe existir, en primer lugar, el control interno y, en primerísimo lugar, el control de quien ejerce poder o tiene facultades de dirección dentro de ese órgano; es decir, cualquier persona que ejerza una jefatura o una autoridad debe ser la primera en controlar el cumplimiento de la legalidad en ese órgano. Así, por ejemplo, un jefe de Adquisiciones es el primer encargado de velar por el cumplimiento de las normas de adquisiciones y que no

²⁶ Sesión N°2, celebrada el 13 de septiembre de 2018. Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=148187&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION> .

haya irregularidades en esa materia. Al lado de este jefe de adquisiciones, para seguir con el ejemplo, debe existir un órgano, un ente, una oficina, una unidad de control interno, y ahí entonces están las contralorías, las auditorías, las fiscalías, las inspectorías que están dentro de cada de las instituciones. Y en las instituciones de la Defensa también existe este tipo de organismos. Por ejemplo, están la Contraloría de la Armada, la Inspectoría en la Fuera Aérea, la Contraloría del Ejército y así sucesivamente. Ilustra el Rol de la Contraloría en la siguiente lámina:



Manifestó que desde su entrada como Contralor General, tomo la decisión de hacer un cambio orgánico, que apuntó a ejes estratégicos, que es donde están los grandes recursos públicos. Eso apuntó a la creación del Departamento de Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Este departamento inició su función el 1 enero de 2017 y lleva ya más de un año de funcionamiento. Tiene 44 funcionarios y está especializado en el control de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Se creó esta unidad ya que existe un ámbito crítico por donde se puede colar el vicio de la corrupción, -a nivel mundial está comprobado- en el que pueden existir irregularidades y, por tanto, pueden haber fenómenos de corrupción es en el de la Defensa y de las adquisiciones en materia de defensa.

Citó como ejemplo el informe que elaboró Transparencia Internacional se lee: licencia para sobornar, reducir los riesgos de corrupción a través del uso de agentes en las compras públicas y materia de defensa. Este informe parte señalando algunos ejemplos, para poner en contexto. Por ejemplo, la acusación a 63 personas en Corea del Sur, a propósito de compras que se hicieron en el ámbito de la Defensa que incluye 10 generales que están en prisión; la relación fraudulenta que se produjo entre la Armada de los Estados Unidos y la empresa Glenn Defence Marine Asia -un proveedor de la defensa- por el pago de sobornos, o el caso de la empresa Scorpene -que proporciona los submarinos que tenemos

en Chile- por la venta de unidades en Malasia. Esta lista la pueden completar, desgraciadamente, también casos chilenos.

Reflexionó en torno a las agendas de integridad o en perfeccionar el estatuto de la probidad, que hoy se está discutiendo en relación con los familiares, tal como se discutió hace dos años con la ley N° 20.880, a propósito de la declaración de intereses, en realidad, un punto crítico que desde hace más de 15 años no ha existido ninguna modificación legislativa es el ámbito de las compras públicas y, en particular, las compras públicas en el ámbito de la Defensa.

La Contraloría, entre los años 2005 y 2017, ha realizado 121 actividades de fiscalización al Ejército, 60 de las cuales se han realizado a materias de adquisiciones:

Total de fiscalizaciones realizadas en los años 2005-2017

2005 - 2012	DAA – Área Administración General y Defensa Nacional	51	
	DAA – Área de Estados Financieros y Sistemas de información		
	DTRR y DAA – Área Control de Personal y Remuneraciones		
2013 - 2016	DAA – Área Defensa Nacional	51	
	DAA – Área Control de Personal y Remuneraciones		
	Contralorías Regionales		
	DAA - Unidad de Auditorías Especiales		
	División de Infraestructura y Regulación		
2017	Departamento de FF.AA., Orden y Seguridad, Presidencia, Hacienda y RR.EE.	19	40
2018	Departamento de FF.AA., Orden y Seguridad, Presidencia, Hacienda y RR.EE.	21*	

*Corresponden a auditorías e investigaciones especiales en ejecución y planificadas.

En la lámina anterior figura el desglose por año: entre 2005 y 2012, se realizaron 51 actividades en las materias que allí aparecen, pero entre 2017 y 2018 se están realizando 40 actividades de fiscalización para controlar más intensamente la actividad en el Ejército y, en general, en las Fuerzas Armadas. Ese es un resultado claro de este cambio orgánico en la Contraloría.

Lo anterior implica que la Contraloría, al hacer más fiscalizaciones en el Ejército, fiscaliza menos, por ejemplo, municipios, servicios de salud u otros órganos públicos. Ante recursos limitados, si uno pone los recursos en un lugar, quiere decir que los saca de otro. Eso guarda relación con el presupuesto y el personal de la Contraloría. En los últimos años, el presupuesto solo ha sido de continuidad y la dotación no ha crecido.

Hizo referencia al marco normativo en materia de compras del Ejército, particularmente en la data de las normas. La ley N° 18.575 es de 1986, y en esta parte no ha cambiado nada. Esta norma tiene más de treinta años. La ley N° 19.886, que es la de compras públicas, es de 2003, tiene más de quince años, y no ha tenido ningún cambio sustantivo en esta materia, además de que su reglamento tiene un año menos.

La ley N° 18.928, que está referida específicamente a compras, adquisiciones y enajenaciones en las Fuerzas Armadas, es más antigua todavía. En consecuencia las normas están desfasadas con la realidad actual, pero también con los montos que se invierten en esta materia; es decir los montos presupuestarios, pero también, en gran medida, extrapresupuestarios, porque son los que vienen por la vía de la ley del cobre. Por tanto existe gran cantidad de recursos con una legislación poco conocida, en algunos casos incluso secreta, y desfasada.

Hay otras normas, que son de carácter infralegal. Está, por ejemplo, el decreto N° 124, que es reglamento complementario de la ley N° 7.144, una antigua ley de Defensa que fue derogada por el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, ley N° 20.424.

Hay que agregar que las leyes de Presupuestos, año a año, en algunas glosas introducen algunos detalles en materia de compras para la Defensa. Por ejemplo, establecer como criterio que alguna compra debe hacerse a través de licitación pública, en circunstancias que esta no es la regla general.

Una innovación importante se produce en 2012, con la dictación del reglamento de los proveedores de la Defensa. Si bien esta innovación significó un avance, a partir de la actividad fiscalizadora de auditoría se han detectado que en muchas ocasiones no se cumple. En síntesis, existe un marco normativo disperso, antiguo, contradictorio, oscuro, que es caldo de cultivo para irregularidades en esta materia.

Detalló que en el ámbito de la Defensa existe una normativa general. Por ejemplo, cuando una institución compra artículos generales, como computadores, artículos de oficina o de aseo, o si contrata un servicio de aseo o telefónico para una unidad militar, se aplica la normativa de compras públicas; por tanto, rige Mercado Público y hay toma de razón por parte de la Contraloría.

Por otro lado, están las normas sobre adquisición de material bélico, que normalmente están reguladas por normas infralegales, con normativa que incluso es dictada por las propias instituciones, con procedimientos que no son públicos y, además, exentos del trámite de toma de razón. Es decir, este tipo de adquisiciones no pasa por la Contraloría.

Un gran tópico que han detectado en las auditorías es el de los pagos improcedentes, es decir, pagos que no tenían que haberse realizado, por distintas razones. Por ejemplo, se hace una compra pública; hay una sobreestadía de una empresa naviera, lo que lleva que los contenedores estén almacenados más tiempo y que se tenga que pagar 27 millones y fracción en exceso. Otro ejemplo es

el traslado y gastos improcedentes en una pasantía de estudio. Han realizado auditoría a todos los viajes de estudio de todas las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, y en todas ellas hemos encontrado situaciones similares. En este caso detectaron que se pagaron 152 mil dólares para actividades que no tenían que ver con el viaje de estudio, sino que eran de carácter turístico.

También detectaron diferencias en las facturas pagadas entre los meses de diciembre de 2014 a mayo de 2015 por distintas adquisiciones que se habían realizado. Otra observación es el sobreprecio en la compra de material bélico y en la adquisición de repuestos, por varios millones de dólares. Sin embargo, ese informe es reservado. Además existen pagos sin respaldo, es decir, que no tienen la documentación que acredite el porqué se pagó. Por ejemplo: viáticos y asignación especial única, que no están suficientemente acreditados, por 415.000 dólares.

En el informe N° 914, de 2016, se detectó una serie de recepciones de mantenimiento de vehículos, mantenciones que no han podido ser acreditadas. Esto es muy grande, dada la cantidad de vehículos que tiene el Ejército y la dispersión de proveedores que existe.

En el informe N° 648 se detectó facturas sin la documentación de respaldo requerida, por 11 millones de dólares y fracción.

Se refirió a otra área relativa al incumplimiento a la normativa de compras, son incumplimientos formales, porque la normativa de compras, aunque sea dispersa, da algunas garantías. Por ejemplo, estar en el registro de proveedores es para evitar los conflictos de interés entre el proveedor y el que está comprando. Eso no es formal, sino que es una garantía para que no haya corrupción. Por ejemplo, el incumplimiento de la garantía de seriedad de la oferta o de la patente comercial, necesarias para ofertar.

Otros ejemplos: Bajos valores de la oferta del proveedor adjudicado, que no iba acorde con los costos del servicio que estaba contratado, lo cual es un riesgo para ese contrato; también, cuestión muy relevante, la fragmentación de compras para evitar, para no llegar al umbral y, por lo tanto, evitar la licitación pública. Es la misma compra, varias veces, con el mismo proveedor, lo que evita ir a licitación pública y, como resultado, queda el trato directo. Otro incumplimiento es la falta de a las adquisiciones efectuadas con fondos de la ley del cobre, en cuanto a la de emisión de los términos de referencia y al cuadro de las ofertas.

Existe además incumplimiento a la normativa contable y presupuestaria. Por ejemplo, la sobreejecución del subtítulo 22, en materia de servicios de alimentación. Hay 656 millones que fueron imputados a la cuenta "anticipo de proveedores", cuenta que no correspondía. Es un problema grave, porque los subtítulos presupuestarios están por algo y el respeto a esto es parte de la legalidad presupuestaria, porque es lo que aprobó el Congreso Nacional. También existen algunas contrataciones que realizó el Centro de Estudios Antárticos, que no tenía los certificados de disponibilidad presupuestaria, que son lo básico para poder contratar; es decir, es básico saber que se cuenta con los

recursos para poder contratar, y eso tiene que ver con la deuda pública, en general, del Estado. También se detectó falta de control interno sobre la recepción de especies y servicios adquiridos. Por ejemplo, un comandante de un regimiento realizó la recepción de algunos bienes y pagó por ellos, íntegramente, tres millones doscientos mil pesos, en circunstancias que faltaba la factura. Otros ejemplos: el pago de un servicio informático que no tenía la infraestructura para poder implantar ese servicio informático, o la falta de control de mantenimiento de vehículos en diversas

Agregó que en los años 2016 y 2017, ordenaron instruir diez sumarios por parte del Ejército y uno que está instruyendo directamente la propia Contraloría; hay tres juicios de cuentas, por más de mil millones de pesos, y en dos ocasiones se remitieron los antecedentes al Ministerio Público.

En virtud de todo lo expuesto desprenden las siguientes conclusiones:

En primer lugar, existe una dispersión normativa, normativa que es antigua, de distinto grado, que no responde a la realidad actual y que, por lo tanto, es urgente modernizar, en general, la de compras públicas y, en particular, en materia de Defensa. En los países de la OCDE, esto se ha hecho hace mucho tiempo y la normativa de compras públicas se va renovando permanentemente, porque la corrupción, al igual que los virus, va mutando, y ocurre lo mismo en compras públicas.

Las observaciones se concentran en los rubros que acabo de señalar: incumplimiento de la normativa de compras; no contar con disponibilidad presupuestaria, lo cual es muy grave; pago de sobrepagos comprobados de millones de dólares; falta de respaldo de pagos, es decir, cosas que se pagaron pero no se sabe por qué se pagaron, y falta de aplicación de multas, es decir, incumplimientos del contratista que se quedaron dejaron sin multas, aunque estaba establecido así en las bases.

Enfatizó que la antigüedad de la normativa, lo cierto es que existe una legislación que rige a todo el sector público y también hay una normativa, que está en la ley de Presupuestos, y que es la que debería aplicar cada año y que no tiene ese carácter de antigua.

En general, toda la normativa de compras públicas debe actualizarse, en particular la referida a Defensa, porque es más antigua y compleja, amén de que es preconstitucional y predemocracia, lo que también tiene una connotación. Hay muchos decretos ley, normas que se dictaron durante los años setenta y ochenta. Para graficarlo, y tal como me señaló un profesor extranjero de derecho administrativo, la regulación de las Fuerzas Armadas en Chile hace que esto parezca un "Estado dentro de otro Estado", porque son normas de adquisiciones distintas, régimen de pensiones distintas, régimen de bienes distinto, etcétera. Eso hace que la normativa tenga que modernizarse lo antes posible, si es que realmente se quiere evitar que haya irregularidades. Hay una crítica a pensar que todo en Chile se arregla con leyes y, efectivamente, no todo se arregla con leyes. Hay cosas que también se arreglan con mejor gestión y con gente que tenga

valores más arraigados. Pero acá, la normativa pide a gritos ser modernizada, para evitar los problemas que vemos todos los días desde la Contraloría.

Agregó que la Contraloría debería poder acceder a las cuentas corrientes de los servicios públicos, cuestión que hoy no puede hacer porque están cubiertas por el secreto bancario. Acciones tan sencillas como esta. No significa acceder a la cuenta del funcionario, sino de acceder a la cuenta del servicio público, que maneja plata pública.

7.- Periodista señor Mauricio Weibel Barahona.

Expresó que al momento de escuchar la declaración que realizó el comandante en jefe del Ejército en esta comisión quedó con infinitas dudas, porque sus explicaciones le hicieron recordar el “pacogate”, cuando al comandante Héctor Nail le preguntaron por los abultados montos de dinero que tenía el Capitán Ávila, este dijo que era un error de sistema, y que ya estaban reintegrados.

Sin embargo, lo que más le llamó la atención de la declaración del Ejército son los brutales silencios que dan un poco de vergüenza. El primer silencio, que le parece el más brutal de todos, tiene que ver con la situación del coronel Vásquez, quien era jefe de la Sección de Tesorería y Cuenta de Valores del Departamento de Finanzas de la Comandancia en Jefe del Ejército. Él confesó a la ministra Romy Rutherford, quien investiga el caso, que traspasó de forma irregular dineros al general Fuente-Alba por orden del general Oviedo. De hecho, el coronel Vásquez entregó su teléfono a la ministra Rutherford, en el que aparecían las comunicaciones vía whatsapp con Fuente-Alba respecto de cómo traspasar el dinero. Para hacer una analogía, es como si el administrador de La Moneda fuese ante un juez de la República y declarara que traspasó dineros al Presidente Lagos de forma irregular por orden de la Presidenta Bachelet, y que el Presidente Piñera se quedara callado.

¿El Ejército no tiene una opinión sobre esto? ¿No tiene opinión sobre la confesión de este hombre que está a cargo de la Cuenta de Valores de la Comandancia en Jefe? Además, la propia ministra pregunta al señor Vásquez sobre tres depósitos en efectivo con los que familiares de él y de su señora compraron tres propiedades distintas. ¿Saben cuál fue la explicación que dio? Que el dinero se lo pasó su madre, que está jubilada. ¿Alguien cree esto?

El coronel Vásquez está procesado y, a punto de ser detenido por el tema de unos pasajes, porque no solo se fue a Estados Unidos, sino también a Punta Cana y a Disney. ¿Cuántos son los pasajes investigados hoy? Según las publicaciones de prensa, 1800.

Los datos del tribunal señalan que son más de mil millones de pesos en investigación solo por concepto de pasajes aéreos (solo en pasajes) Además, está a punto de abrirse otra arista por el uso de los teléfonos, porque aparentemente accedían al rooming sin pagar. Es bien brutal el silencio del Ejército.

Manifiesto a la comisión la siguiente interrogante; ¿Me pueden explicar cómo alguien que confiesa traspasos irregulares por millones de pesos para pagos de tarjetas de crédito de un excomandante en jefe sigue en el Ejército? Más allá del escándalo y de la torpeza, la misma que esta semana está ocurriendo con el general Griffith, es que un Ejército que todos los años se ve enfrentado a una comisión investigadora por corrupción, no sirve y tiene que ser reformado.

Afirmó que es evidente que este Ejército fue derrotado por la codicia y por el dinero. Hay dos medidas urgentes que incluso se dijeron en una comisión investigadora pasada. La primera es que los gastos que son reservados deben seguir con esa condición, pero debe existir una trazabilidad, tal como sugirió el contralor y la experta alemana que vino a declarar. Este es un tema muy brutal, que debe ser reformado. Que existan gastos reservados, pero no pueden existir sin control, ya que son los señores diputados, quienes aprueban que se entregue al Ejército aproximadamente dos mil quinientos millones de pesos anuales por concepto de gastos reservados. O sea, se entregan aproximadamente diez mil millones de pesos a un funcionario público para que los gaste sin control. Claramente, como diseño de política pública es un error, porque no se puede entregar a ningún funcionario público diez mil millones de pesos sin control, es un error y un incentivo a la corrupción.

Recordó una situación similar, cuando se conoció el caso del cabo Cruz, quien apostó dos mil cuatrocientos millones en el Casino Monticello. Cuando llegó el primer informe al diario The Clinic, aparecía que este cabo se había gastado dos mil cuatrocientos millones de pesos. De hecho, contaron los ceros y pensaron que había un error en la transcripción, por lo que decidió no publicarlo. Luego, conseguimos un segundo informe que también señalaba que eran dos mil cuatrocientos millones de pesos, pero nuevamente no creímos. Finalmente, nos conseguimos una declaración del cabo Cruz que estaba en cuaderno secreto, que prácticamente tenía dos frases: La primera decía lo siguiente: “que le había perdido el sentido al dinero”. Y la segunda, impactante: “que en una noche había gastado sesenta millones de pesos”.

Ahora, existe una segunda citación de la que no hay ni una mención, se refiero a las Fábricas y Maestranzas del Ejército de Chile (Famae). Procedió a leer dos frases textuales que están en el expediente que contiene confesiones y relatos. La primera es del suboficial González Palominos, quien está imputado y a punto de salir la condena. Él es cercano al general Ureta, a quien también está por salir la condena por el fraude de mil setecientos millones de pesos.

Frase textual de González Palominos: “Sé que Famae le compraba repuestos y luego los entregaba al Ejército por un precio mayor. En ciertos casos, se encargaban reparaciones a Famae, pero no se realizaban”.

¿Quién es González Palominos? Es el asistente del general Ureta, encargado de la División de Mantenimiento; es decir, encargado de todas las compras para mantenimiento bélico.

Después, lo que es más grave, la ministra Romy Rutherford se constituyó en Famae buscando las facturas que no aparecen. Una anécdota, en algún minuto la ministra Romy Rutherford le escribió al comandante en jefe solicitando que por favor el Ejército no siga destruyendo facturas y documentos.

¿Por qué? Porque hace 30 años se aprobó una norma que establece que las Fuerzas Armadas y de Orden pueden destruir documentación. Uno de los conflictos en el Pacogate es que faltaba la documentación porque se destruye después de cinco años.

Manifestó que el Ejército no ha dicho nada. Silencio absoluto. Los cuadernos de los sobornos, porque los cuadernos no son solo de los K. Existen tres cuadernos verdes con el listado de los oficiales y suboficiales sobornados, nombre del oficial, cheque, monto, fecha. Desde coroneles hacia abajo.

Expresó a la comisión; ¿Cuál es el problema de fondo? Primero, es la relación del Ejército con Famae, siendo el punto central. El nudo hoy es Famae, porque Famae solo existe para triangular compras que el Ejército podría hacer perfectamente en forma directa. Esto, para entenderlo, es como si existiera una empresa llamada Perlos Palotes y tercerizara las compras de Codelco, pero esa empresa para vivir tuviera que subir el gasto. Entonces, lo que se tendría que comprar a un precio X, se compra a un precio más alto pero, además, está fuera del control administrativo regular.

Agregó que el Sistema de Gestión Logística del Ejército (Sigle), que es el sistema que falló porque permitía el ingreso de facturas varias veces, fue desarrollado por Famae. 12 millones de dólares por un sistema informático que existe tan comúnmente como Oracle y que jamás tiene ese precio.

Sugirió a la comisión, que soliciten la información sobre quiénes eran los oficiales del Ejército a cargo de la administración de pasajes en el Ejército y en el Estado Mayor Conjunto de la Defensa, así encontrarán algunos parentescos.

Señaló a la comisión que pondrá a disposición de los diputados de la comisión investigadora todos los documentos de la investigación que realizó, a saber; el informe pericial de la PDI; la copia del Excel, de la cual reconocieron su existencia los generales Cordero y Salas.

Manifestó que es de suma urgencia que se acabe la corrupción en el Ejército, ya que es insólito poseer depósitos por 7 mil 900 millones de pesos en sus cuentas corrientes. En el fondo, la corrupción en las instituciones uniformadas y la corrupción en el área empresarial se produce porque es el país el que está enfrentando un problema de corrupción, y ese problema hay que enfrentarlo.

Hizo presente que existe una cultura errada de administración de recursos, se instaló una cultura irregular. Se ha reunido con muchas personas y creo que era una cultura que se instaló, no es que actúen

intencionadamente. Ahora bien, hay una respuesta bastante simple a otra cosa que se dijo, por ejemplo, en el caso del cabo Cruz uno se podría preguntar cómo nunca se supo que un simple cabo se gastaba 2.400 millones de pesos en el casino. La verdad es que efectivamente el casino informó a la Unidad de Análisis Financiero que había alguien gastando esa cantidad de plata. El problema es que solo en ese casino, y ese es un tema aparte de investigar, hay 2.000 personas que apuestan al año sobre 150 millones de pesos.

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) no tiene la capacidad de procesar esa información. El Servicio de Impuestos Internos tampoco tiene la capacidad -pese a que posee un software- de procesar todas las informaciones que le llegan de operaciones en efectivo.

Por tanto, es otra área a investigar, en el sentido de saber cuáles son los fondos que se generan a la UAF para que tenga capacidad efectiva de mejorar la información, sobre todo si se trata de funcionarios públicos. Es decir, a la UAF le llegó un RUT, pero nunca supo que era de un funcionario público, ya sea un cabo, o alguien de Hacienda o alguien de Salud; nunca pudo saberlo. Por consiguiente, debiera haber un sistema informático -no cuesta nada- que salte inmediatamente cuando algún funcionario público esté gastando excesivas cantidades de dinero, por ejemplo, en el casino.

En el caso de los bancos, el mayor culpable en esta operación es BancoEstado. Cuando le tocó investigar el caso denominado Paco-Gate, los muchachos venían a cobrar a la casa matriz del BancoEstado, que está acá al lado de La Moneda. Y nuevamente, según sus propias confesiones, sacaban 50 o 30 millones de pesos, que no podían meter en sus billeteras, y los llevaban en mochilas para repartir la plata al lugar más seguro de Santiago de Chile: el estacionamiento de La Moneda. Tres pisos debajo del ministro del Interior. Entonces, claramente hay una falla. ¿Cómo alguien deposita 490 millones en un día y no se reporta esa operación? Otras fallas tienen que ver, por ejemplo, con las compras de autos de lujo que no se reportan o el APV, que tampoco se reporta. Si pongo 300 millones en APV, Ahorro Previsional Voluntario, no se reporta.

Citó dos libros que escribió: Traición a la Patria, que es sobre el Milico-Gate, y Ni Orden ni Patria, que es sobre el Paco-Gate. Ahí está todo el detalle más extenso y ninguno de esos libros ha sido desmentido. Existe una cifra brutal, pero es oficial: hay 2.000 personas que apuestan sobre 150 millones de pesos al año solo en el Casino Monticello de Santiago. Es imposible que 13 personas de la UAF analicen eso. Otro dato importante, a propósito de lo mismo, Nelson Soto Millanca, ejecutivo bancario del Banco Falabella de Punta Arenas, reporta a la UAF, a través del Banco Falabella, que hay un oficial de Carabineros que está recibiendo 40 millones de pesos por concepto de remuneraciones. Entre que llegue el reporte a la UAF y logre emitir el primer informe, pasan 10 meses. Durante esos 10 meses, la mafia de la Intendencia, que eran los carabineros involucrados en este tema, roba los últimos 1.200 millones de pesos. Entonces, que la UAF actúe tarde, o actúe mal, es un problema grave para el fisco, el actuar con esa lentitud implicó 1.200 millones de pesos, porque la mafia se enteró que estaban siendo investigados y dijeron que era un error del sistema, que estaba todo bien y después de eso, empezaron a sacar dinero para tapan los hoyos contables. Ese es

otro tema importante discutirlo. ¿Cómo se mejora la UAF? Ya que es el núcleo del control de activos, del lavado de activos, de narcotráfico y de todo en el país, pero no pueden ser diez o quince personas.

Finalizó el señor Weibel, expresando a la comisión investigadora que entregará toda la información y todos los datos que, además, están en la página de Internet de la Biobío, pero igualmente enviará el informe, la copia del Excel, es decir, toda la información.

Concurren como invitados la Jefa del Departamento de Fiscalización de Servicios Financieros de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, señora Jessica Bravo, quien viene acompañada por el señor Gonzalo Cáceres; el director del Servicio de Impuestos Internos, señor Fernando Barraza, quien viene con los señores Víctor Villalón y Alex Villalobos; y el director de la Unidad de Análisis Financiero, señor Javier Cruz, quien asiste con la señora Carolina Ortega.

8.- Jefa Departamento de Supervisión de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, señora Jessica Bravo.²⁷

En primer lugar manifestó a la comisión los aspectos generales que tiene a cargo la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, institución dedicadas a actividades basadas en riesgos, supervisión o fiscalización que se hace desde la modificación a la Ley de Bancos, en 1997, y que fue implementada en el 2000.

Esta supervisión basada en riesgos se focaliza en cinco materias principales: riesgo de crédito; riesgo financiero; riesgo operacional; riesgo de lavado de activos y riesgo de inversiones en sociedades.

Comenzó a relatar la evaluación de la materia de lavado de activos, que se sustenta en el juicio experto, que no es un algoritmo a través del cual uno evalúa la gestión de una institución financiera. La gestión se evalúa desde cuatro pilares: gobierno corporativo; políticas y procedimientos que tiene una institución; marco de gestión del riesgo y evaluación independiente, que es la auditoría interna.

Señaló los cuatro pilares respecto de los cuales se evalúa esta materia, y que son: gobierno corporativo, marco de gestión del riesgo, función y medición de los riesgos y función de auditoría:

²⁷ Sesión N°4, celebrada el 8 de octubre de 2018. Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=152570&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

Los cuatro pilares en PLAFT:



Los temas que se ven en gobierno corporativo son, principalmente, el directorio, o sea, cuán involucrado está el directorio de la entidad en la prevención del lavado de activos. También, en temas de gobierno corporativo, revisamos los comités de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Gobierno corporativo es la institucionalidad que tienen -valga la redundancia- las instituciones. Los gobiernos corporativos son quienes fijan los lineamientos respecto de cada una de las materias que se revisan. En este caso, el directorio es el que fija los lineamientos y el apetito al riesgo respecto de la prevención del lavado de activos. También se estudia si el directorio revisa y aprueba las políticas de Plaft (Portal de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo); si dispone de mecanismo para informarse de la gestión de este riesgo y si dispone de mecanismo para informarse del cumplimiento de políticas de lavado de activos.

Cuando se fijan las políticas en una institución, lo importante no es que se haga un *checklist* luego de que si las políticas existen, sino que lo importante es ver si esas políticas se cumplen o no y, luego, el gobierno corporativo debe informar a la institución de ese cumplimiento o no. Otra de las instancias del gobierno corporativo es el Comité de Prevención del Lavado de Activos.

En general, las instituciones tienen distintos comités, los cuales pueden tener un alto nivel o uno más bajo, como de administración. Este es un comité de alto nivel, porque se revisa que esté compuesto por miembros de áreas relevantes y por algunos directores. Además, de evaluar el funcionamiento del comité, en cuanto a que efectivamente realice las funciones para la cual fue designada; entre ellas, es el encargado de revisar las operaciones sospechosas, las que luego son enviadas a la Unidad de Análisis Financiero.

Otro de los pilares en la revisión de la prevención del lavado de activos es el marco de gestión, el cual versa sobre las políticas y procedimientos que la entidad ha definido en relación con este riesgo. Asimismo, la capacitación que tienen a nivel transversal en la organización, dado que la prevención del lavado de activos es un riesgo transversal en una organización.

Agregó que principalmente revisan que existan directrices para la gestión de este riesgo, que se establezcan restricciones para ciertos clientes, que existan políticas específicas; por ejemplo, para personas expuestas políticamente (PEP); que exista una política específica de conocimiento al cliente; que existan procedimientos establecidos, los que deben ser revisados, cumplidos, etcétera; y que existan ciertos umbrales para definir clientes de alto riesgo, y determinar si entran o no a la institución.

Dentro del marco de gestión, una de las principales políticas es la de operar con personas políticamente expuestas. Al respecto si esas políticas incluyen aspectos de *know your customer* o de conocimiento al cliente; si existe un monitoreo de las operaciones que realizan los PEP; si existe alguna aprobación de estas operaciones por instancias de alto nivel, saber si solo son aprobadas por el área comercial, etcétera.

Otro marco de gestión es la capacitación, el cual es un riesgo que cambia mucho, pues una persona que se capacitó hace diez años no conocerá los riesgos actuales, ya que los negocios ilícitos asociados al riesgo de lavado van cambiando. Por ello, se revisa cuál es el nivel de capacitación que tiene todo el personal de la institución.

El tercer pilar analizado de las instituciones es la función y la medición de los riesgos. Aquí lo que se revisa específicamente es la función de cumplimiento, ya que al interior de todas las organizaciones existe una dirección o una división de cumplimiento, el cual es un gerente divisional, habitualmente son personas de primera línea o de primer reporte, como el gobierno corporativo o el gerente general.

El último pilar es la función de auditoría, un aspecto fundamental en la institucionalidad de una entidad; es como la tercera línea de defensa. La primera línea de defensa siempre son las áreas comerciales, la segunda línea son las funciones de riesgo, y en este, es el oficial de cumplimiento; y la tercera línea de defensa es la función de auditoría. Ahora, habitualmente la función de auditoría tiene una labor más bien forense, porque son las dos primeras líneas de defensa las que debieran hacer que se separen ciertas actividades, porque la auditoría opera cuando quizá ya está cometido el fraude.

Agregó que la función como superintendencia es ver cómo funcionan los bancos, la gestión que hacen y si cumplen con todas las obligaciones que les imponen las normas asociadas. La materialización del riesgo en la prevención del lavado de activos está, principalmente, asociado al hecho de si las instituciones envían o no reportes de operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero, porque ahí es donde se comienza a materializar el riesgo, y que

se materializa, finalmente, cuando se hace la investigación y son condenados los responsables.

Otro tema importante es que en el último tiempo ha existido una coordinación mayor con la Unidad de Análisis Financiero, dado que se trata de un riesgo transversal no solo para una organización, sino también a nivel país. Por ejemplo, a la Superintendencia de Bancos no le corresponde revisar operaciones específicas. Esa es materia de la Unidad de Análisis Financiero.

9.- Director del Servicio de Impuestos Internos, señor Fernando Barraza.²⁸

Comenzó exponiendo una breve presentación sobre la función del Servicio de Impuestos Internos, como la fiscalización y origen del caso en particular, la actuación del Servicio en este caso, mención de algunos procesos de fiscalización llevados a cabo y medidas de control adoptadas por el Servicio.

Expresó que las competencias del Servicio de Impuestos Internos están establecidas en el artículo 1° del DFL N° 7, del 30 septiembre de 1980, por una parte, y en el artículo 1 del Código Tributario, los cuales señalan que corresponde al Servicio de Impuestos Internos la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley o una autoridad diferente.

Desde esa perspectiva, los principales deberes que tenemos asociados a los procesos de fiscalización son: el deber de reserva y secreto tributario, el deber de reserva ante denuncias, la obligación de respetar los plazos de fiscalización, la obligación de trámites esenciales, la obligación de cobro dentro de los plazos de prescripción y velar por los derechos del contribuyente.

En cuanto a la fiscalización la pregunta que realizó; ¿a quién puede fiscalizar el Servicio de Impuestos Internos? Señala la ley que podrá fiscalizar a todos los contribuyentes, sean estos personas naturales o jurídicas, entidades o agrupaciones sin personalidad jurídica sin importar su naturaleza o conformación jurídica, independientemente de que persigan o no fines de lucro y que en razón de su actividad o condición causen o puedan causar impuestos. Por tanto la labor se circunscribe, específicamente, al cumplimiento tributario, cualquier otro ámbito, asociado a algún caso en particular, no compete a esta institución.

Respecto del caso en particular, por el cual se les citó, expone una breve cronología en que todo parte el 9 de febrero de 2016, y de acuerdo al artículo 9° de la ley N° 10.336, la Contraloría General de la República solicitó información mediante el oficio N° 9857, con motivo de la denuncia recibida en ese organismo el 29 enero de 2016, efectuada por un posible competidor de negocios de la empresa denunciada C y M SA.

²⁸ Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=152571&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

El 3 de marzo del mismo año, el servicio respondió a la Contraloría General de la República mediante el oficio N°50, que se ha instruido un proceso de fiscalización con el alcance dado en el oficio que la Contraloría remitió.

El mismo día, el Servicio instruye, por una parte, a la Dirección Regional Metropolitana Oriente para que ejecute una revisión integral de las operaciones de la empresa C y M, con motivo de la adjudicación de las propuestas públicas N° 2, del 2011, sobre uniformes régimen Zona Franca, y en régimen general y la licitación N° 55, de 2014, sobre uniformes también en régimen general, es decir, la denuncia recibida tenía que ver con dos licitaciones asociadas a la compra de uniformes.

Es así que el 3 de mayo del 2016, y el 28 de octubre del mismo año, mediante oficios reservados N°165 y N°375, respectivamente, se complementan las mismas instrucciones con información que, a su vez, el Ministerio Público le remite al Servicio de Impuestos Internos relacionada con la tributación de Zona Franca y régimen general de los mismos casos.

Expuso algunos antecedentes de las empresas fiscalizadas. Una de ellas, la empresa C y M, se constituyó en 1992, con un capital inicial de seis millones de pesos, con dos socios, con participación en partes iguales, cincuenta por ciento cada uno. El objetivo social es la compra y venta, comercialización, exportación, importación, distribución y expendio, al por mayor y al detalle, o público en general, de toda clase de bienes, productos, artículos o mercaderías de cualquier tipo, de computadores, faxes y artículos electrónicos, en general, como, asimismo, de toda clase de partes, piezas, repuestos o accesorios para cualquiera de los bienes o productos mencionados precedentemente, además de prestar servicio técnico de los mismos, y la representación de toda clase de marcas o productos o servicios nacionales o extranjeros. Ese es el ámbito en el cual se crea esta compañía.

Sin embargo, algunos años después, la composición societaria cambia e ingresa un nuevo contribuyente con el uno por ciento y se mantiene uno de los socios originales con el 99 por ciento. El mismo año se divide la sociedad, se mantiene como continuadora y surge una nueva sociedad denominada Inversiones Cerro los Dominicos Limitada.

Diez años después hay una nueva composición societaria compuesta por un particular, con 65 por ciento, y otra persona distinta con el 35 por ciento restante. Por lo tanto, los dueños actuales de la empresa difieren de aquellos que estaban en la propiedad de la misma a la fecha de los actos denunciados. Vale decir, la empresa se vende. Eso, como antecedente.

¿Cuáles son los escenarios que pueden haberse producido en esta operación? Existe, por una parte -y esto es como opera la norma- que es posible vender desde cualquier lugar hacia la Zona Franca, utilizando la exención del IVA en lo que son las ventas hacia la Zona Franca, en particular, lo que se considera como una exportación. En ese caso, el contribuyente que realiza esa operación tiene derecho a la devolución del IVA exportador. A su vez, si la venta se

produce en la Zona Franca de extensión, aplica el régimen general y en ese caso no es posible acceder a la solicitud del IVA exportador.

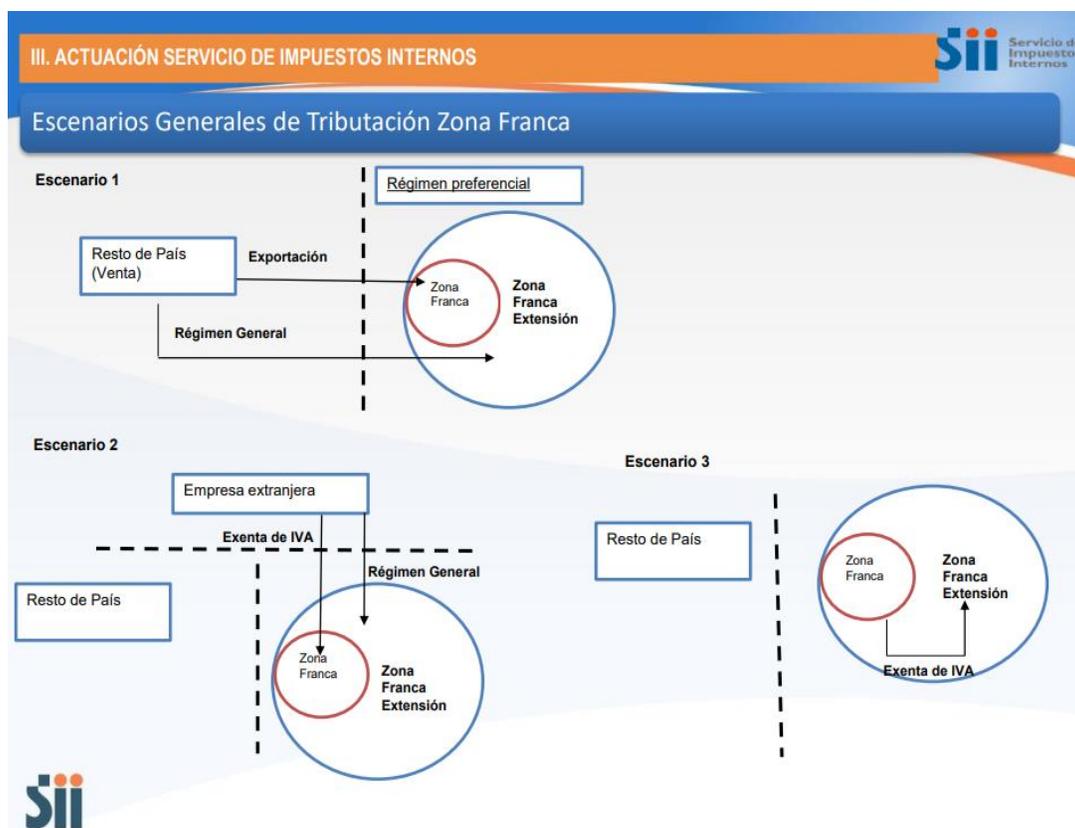
También es posible que desde fuera del país, desde una empresa extranjera, se pueda importar directamente hacia la Zona Franca, con lo cual también esa operación está exenta de IVA o bien se pueda importar directamente hacia la Zona Franca de extensión, con lo cual cae en el régimen general.

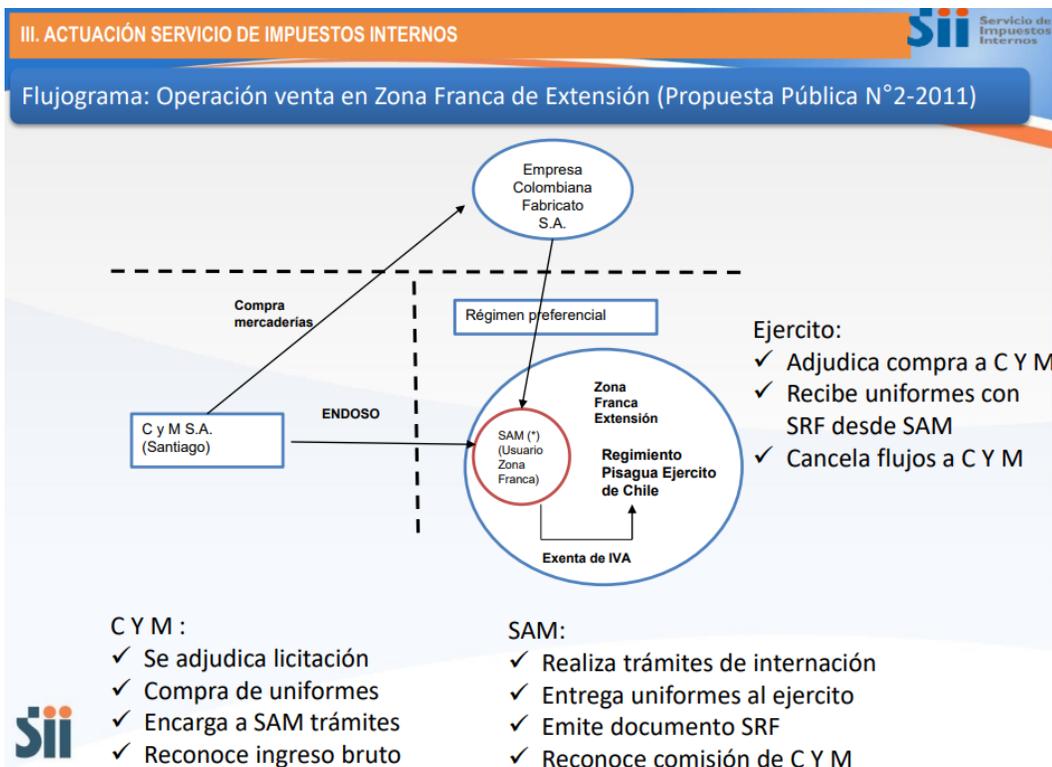
Hay un tercer escenario, que es cuando desde la zona franca se vende hacia la zona franca de extensión y, en ese caso, la operación también está exenta de IVA. Esas son, en resumen, las situaciones que se pueden dar en este tipo de operaciones cuando interviene la zona franca, tanto con el resto del país como con el extranjero, o bien, dentro de la zona franca y la zona franca de extensión.

¿Qué se hizo acá? En esta operación, la empresa C&M importó estos productos desde el extranjero hacia la zona franca, endosando esta operación a la empresa SAM que, como dijimos, ya era usuaria de la zona franca.

Desde esa perspectiva, la operación, dado que venía, como señalamos, desde el extranjero hacia la zona franca, estaba exenta de IVA. A su vez, desde la zona franca, la empresa SAM, usuaria la zona franca, vende también a regimientos que están en la zona franca de extensión, con lo cual también la operación está exenta de IVA.

Expuso los escenarios Generales de Tributación en Zona Franca:





En resumen, C&M se adjudica la licitación, compra los uniformes, encarga a SAM todos los trámites y reconoce el ingreso bruto propio de la operación. Por su parte, SAM realiza el trámite de internación, entrega los uniformes a los clientes -en este caso, al Ejército-, emite los documentos correspondientes y reconoce la comisión que obtiene del endoso que le había hecho la empresa que se había adjudicado la licitación, y el Ejército adjudica la compra a C&M, recibe los uniformes con este documento de SRF desde SAM y cancela los flujos a C&M. En términos generales, eso ocurre en esta operación.

Y el modelo de negocio, particularmente establecido en esa licitación de 2011, es que la empresa C&M ofertó al Ejército para diferentes regimientos situados en territorios afectos a las reglas generales de IVA y otros, con regímenes preferenciales de exención en zona franca. C&M encargó a SAM, como ya señalamos, domiciliada en Iquique y usuaria de la zona franca, que le venda, a nombre de ella, los uniformes al regimiento situado dentro de la zona preferencial. C&M adquiriría los uniformes en el extranjero, importándolos bajo el régimen aduanero de zona franca, endosando los documentos aduaneros a SAM; SAM emitía al Ejército documentos especiales con SRF, que es la Solicitud de Registro de Facturas, un documento aduanero, en que no se recarga el IVA por ser usuario de zona franca.

Por lo tanto, desde el punto de vista estrictamente tributario, esta operación no tiene brechas. Esta operación utiliza las normas de exención que permite la ley. Desde esta perspectiva, particularmente las fiscalizaciones efectuadas por el Servicio de Impuestos Internos, específicamente en los casos denunciados por la Contraloría, desde la perspectiva tributaria no representan ninguna anomalía. Es más, las empresas que participaron de esta operación cumplen con reconocer las utilidades en los distintos impuestos, tanto en la renta

especialmente, como en las comisiones asociadas a la segunda empresa. Por lo tanto, el esquema utilizado es absolutamente lícito, desde el punto de vista estrictamente tributario.

En paralelo, y asociados a los planes de fiscalización habituales y que no tienen que ver propiamente tal con la denuncia en particular, sometieron a la empresa C&M a una fiscalización, asociada a un programa selectivo de PPUA, de 2017, como también a la empresa SAM a una revisión integral de las operaciones realizadas, esto en el marco de la función propia de fiscalización, que no tiene relación necesariamente con las denuncias señaladas.

Completadas esas fiscalizaciones, no se detectaron mayores situaciones, a excepción de algunas diferencias de impuesto, que fueron regularizadas.

Finalmente, respecto de algunos controles y alertas asociados y sobre los cuales el Servicio de Impuestos Internos se encuentra trabajando, se está implementando controles por medio de la factura electrónica en distintos organismos públicos. En febrero de 2018, finalmente se completó la obligatoriedad del uso de la factura electrónica, lo que permite ahora, a diferencia de los años anteriores, utilizar este instrumento a efectos de hacer mucho mejor control de todos los contribuyentes.

Además, se ha incorporado procedimientos de análisis de riesgo específico sobre transacciones relevantes, que surgen de la información de las facturas electrónicas. Antiguamente no existía acceso a esas transacciones. Hoy, con la información de la factura electrónica, si existe tal acceso y, por lo tanto, se realiza un análisis específico de riesgos sobre esas transacciones. Por eso, hoy, a diferencia de hace algunos años, es posible detectar de manera más oportuna eventuales riesgos que puedan surgir. También ha existido una mejora en la caracterización de proveedores del Estado, en particular de contribuyentes que operen con organismos públicos. Ese es un trabajo que hemos estado realizando en conjunto con Chilecompra.

Respecto de las acciones focalizadas en zona franca, son las habituales, existen controles carreteros, con la verificación de la correcta utilización de la documentación tributaria y aduanera en la salida de las mercaderías, tanto hacia la zona de extensión, como también hacia el resto del país y, específicamente, existen programas de fiscalización, asociados a no declarantes del impuesto especial de zona franca.

Se consultó si el servicio controla el patrimonio de las personas. Dentro de los mecanismos y planes de fiscalización habituales permanentemente se está verificando y solicitando explicación en aquellos casos donde los números de patrimonio y de gastos e ingresos no coinciden. Por esa vía es posible llegar a establecer situaciones de enriquecimiento ilícito.

Desde la perspectiva del Servicio de Impuestos Internos lo que importa es que exista justificación. Entonces, existiendo justificación desde el punto de vista tributario, y si esos montos y partidas pagan los impuestos que deben

pagar, desde la perspectiva de nuestras funciones no se genera mayor cuestionamiento.

Sin embargo, al igual que otros organismos existe una obligación a reportar a la Unidad de Análisis Financiero situaciones que puedan aparecer como sospechosas, y por supuesto que el servicio lo realiza. Pero desde un punto estrictamente tributario si hay antecedentes que justifique los ingresos, el tema culmina ahí.

En cuanto a la relación entre la Contraloría General de la República y el Servicio de Impuestos Internos relativo a las observaciones que realiza el órgano contralor, hay situaciones en que la Contraloría, en el uso de sus facultades y producto de algunas auditorías solicita análisis, el servicio colabora con el órgano contralor. Por lo tanto, existe una relación bastante fluida con la institución en todo aquello que solicita intervención. Específicamente a partir de la ley que establece la Declaración de Intereses y Patrimonio, DIP, asociada a la ley de Probidad, la Contraloría prácticamente todos los meses está solicitando información y cruces de información de las declaraciones que los funcionarios públicos.

Se refirió a las eventuales figuras de elusión, que con la reforma tributaria de 2014 se incorporan normas antielusivas en el Código Tributario. Hasta antes de eso no existían normas que permitieran que el Servicio de Impuestos Internos hiciera análisis respecto de ese tipo de situaciones. Por lo tanto, a partir de 2014 y después con las normas que fueron modificadas en lo que se denominó ley de simplificación, de 2016, la administración tributaria chilena cuenta con normas asociadas a ese tema. En ese ámbito, por segundo año consecutivo y, ahora será por tercer año, se han estado generando catálogos de normas antielusivas justamente con la idea de que los contribuyentes no incursionen en ese tipo de figuras.

Es importante señalar que el Servicio de Impuestos Internos detecta eventuales situaciones de altos patrimonios sin justificación única y exclusivamente con base en la información que obtiene de distintas bases de datos en uso de sus facultades. Por lo tanto, si un contribuyente en particular adquiere, por ejemplo, propiedades o bienes a nombre de terceros y no con el RUT propio, difícilmente es posible identificar o detectar la situación de un contribuyente en particular, y eso se hace. Efectivamente, una forma que los contribuyentes tienen de eludir la información del patrimonio es utilizar a terceros para adquirir a nombre de ellos eventuales bienes y con eso no aparecer con altos patrimonios frente al Servicio de Impuestos Internos. Cuando eso ocurre difícilmente es posible detectarlo.

10.- Jefe del departamento de Acciones de Complemento Tributario de la Subdirección de Fiscalización del SII, Señor Alex Villalobos.

Expresó que el proceso de fiscalización realizado por la Dirección Regional Metropolitana Oriente, el flujo habría sido pagado a CyM. Explicó que no hay emisión de factura del usuario Zofri cuando vende a la zona de extensión, es decir, no hay una factura. La factura se habría emitido en el caso de

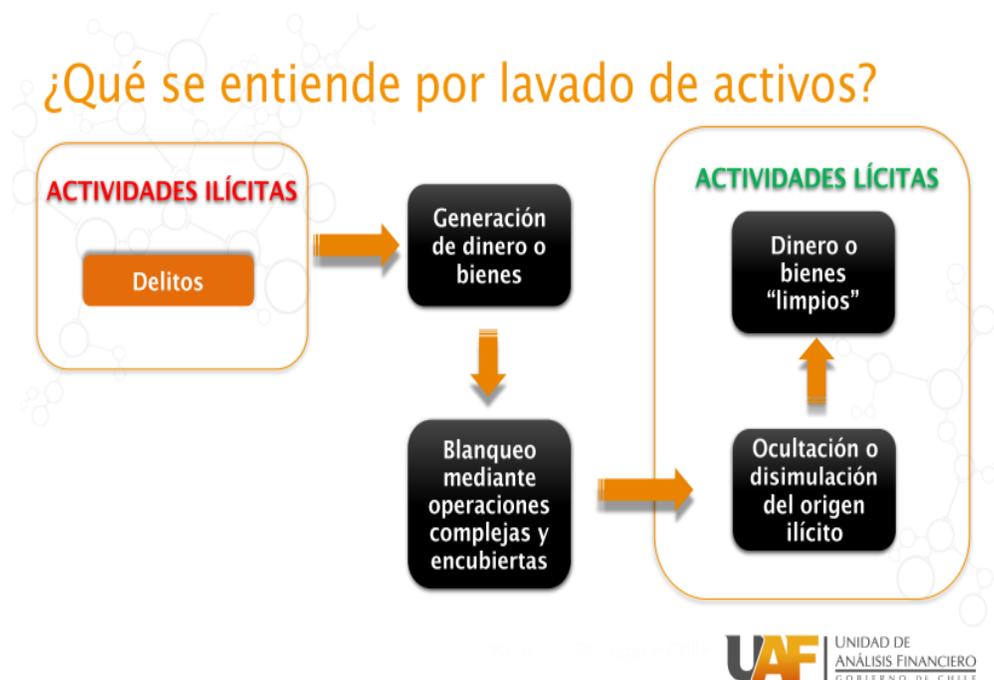
que otro, fuera de la zona franca, hubiese vendido al Regimiento Pisagua. Agregó que los efectos tributarios respecto de las operaciones que se realizan y, si hay temas de sobrepuestos el servicio interpreta que no está dentro del ámbito de aplicación de los efectos tributarios que pudiesen ocasionar. Para eso existen otros organismos que verifican si los precios corresponden o no en la operación.

11.- Director de la Unidad de Análisis Financiero, Señor Javier Cruz.²⁹

Comenzó exponiendo los aspectos generales del sistema antilavado. En primero lugar señaló que la UAF tiene dos verbos rectores que son prevenir e impedir dos delitos principales mediante la utilización del sistema financiero: el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

La Unidad de Análisis Financiero toma una serie de medidas por las cuales, si bien su acción está relacionada con una serie de delitos que se denominan delitos precedentes, no hay que perder el foco que la unidad actúa cuando encuentra indicios de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo.

El lavado de activos es la generación de dineros de carácter ilícito, dada la cual, posteriormente, hay una maniobra de ocultamiento o disimulación del origen ilícito de estos, con el objeto de que reingresen al sistema formal de la economía y así tener apariencia de legalidad. Por lo tanto, al contrario de lo que se pudiese pensar, los delincuentes que lavan activos, normalmente, generan estructuras muy formales, pagan impuestos, etcétera. O sea, lo que buscan es generar una suerte de apariencia de sus actividades que den una fachada de legalidad a sus actuaciones.



²⁹ Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=152572&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

En cuanto al ámbito de aplicación de los denominados delitos precedentes de lavado de activos, el legislador entendió en su momento, al diseñar el sistema antilavado chileno, siguiendo el ejemplo alemán, que existía una serie de delitos que podían generar recursos que necesariamente debían ser lavados para ser reintegrados a la economía. Desde el punto de vista legal, es un delito autónomo de estos delitos bases; no obstante, esto es importante, porque es lo que habilita a la unidad para hacer su investigación administrativa y al Ministerio Público para abrir carpetas de lavado de activos. Están relacionados con los delitos tipificados en la “ley de drogas”, en la ley General de Bancos, los delitos tributarios, de control de armas y los delitos funcionarios, como el cohecho y otros delitos muy importantes, como la trata de personas, el promover la prostitución infantil, entre otros. Es decir, el catálogo de delitos no se agota en el narcotráfico, sino que es bastante amplio. De hecho, en Chile existen casi cien sentencias por lavado de activos y no solo por narcotráfico, sigue habiendo una cantidad importante. También, existe por corrupción, por ley de Mercado de Valores, contrabando, etcétera. Con la participación del Ministerio Público se ha ido ampliando la gama de investigaciones en las cuales el delito de lavado de activos también ha podido ser sancionado por los tribunales de justicia.

La Unidad de Análisis Financiero ejerce su actividad de fiscalización sobre los 38 sectores económicos privados que históricamente han estado bajo su supervisión, desde las administradoras de fondos, pasando por las corredoras hasta los casinos. Es variopinta la gama de entidades de sectores económicos que están bajo la fiscalización de la UAF en materia de lavado de activos.

A partir de la reforma de 2015 de la ley, también se incluyó como sujetos reportantes a las instituciones públicas. Sin embargo, si bien las instituciones públicas tienen la obligación de reportar operaciones sospechosas, no están sujetas a la fiscalización de la UAF. Es una diferencia importante con el sector privado, pero hoy son parte relevante del sistema, ya que esta ley precisamente habilitó a la UAF en parte importante de las investigaciones.

A la UAF se le reportan, en orden de relevancia, los reportes de operaciones sospechosas, ROS, que son reportes especiales que pueden emitir solamente aquellos actores que figuraban en la lámina anterior, no otros. No es un sistema abierto, pues solo aquellos expresamente señalados por la ley pueden enviar un reporte de los casos que dentro de su transaccionalidad consideren que hay hechos que escapan de la usualidad de la actividad que realizan. Los reportes de operaciones en efectivo sobre diez mil dólares, son distintos, porque no tienen causa, en términos legales. Es un reporte objetivo. Frente a cualquier operación en efectivo sobre diez mil dólares se envía una comunicación a la UAF. Al año se reciben más de tres millones de operaciones de este tipo. En este caso, solo se informa el monto y la fecha en que se realizó la transacción. No hay información cualitativa detrás, a diferencia del ROS, en que sí se entrega información que avale las sospechas. Entonces, esto es un gran apoyo a las actividades de análisis que pueda tener la UAF dentro de sus facultades legales.

Por último, las declaraciones de porte y transporte de efectivo sobre diez mil dólares. Es el Servicio Nacional de Aduanas el que tiene la

obligación de recibir esa información, y, posteriormente, de manera mensual, envía a la UAF la información necesaria para la inteligencia, que muchas veces es relevante, especialmente en algunas zonas del país, cuando hacen investigaciones de lavado.

La ley define una operación sospechosa como todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente. Esto es muy relevante, porque lo que activa el ROS no es una denuncia, sino que está dentro de un ámbito administrativo. En cambio, una denuncia en los términos del Estatuto Administrativo o del Código Procesal Penal, se interpone ante la policía o ante el Ministerio Público y se activa un procedimiento judicial, en este caso, cuando una de las instituciones facultadas envía un reporte a la UAF, se inicia un proceso administrativo, confidencial y secreto para todas las partes involucradas.

Reporte de Operación Sospechosa (ROS):



Un ROS gatilla una actividad administrativa.
Una **denuncia** activa un procedimiento judicial.

Otro elemento muy importante es que la UAF no tiene oficio investigativo. O sea, requiere necesariamente de un reporte de operación sospechosa para iniciar una investigación financiera. Esto tiene raigambre internacional, un estándar, en el cual, por el tipo de información que acumula este tipo de agencia, se le quite el oficio investigativo para que no puedan ser utilizadas, por ejemplo, políticamente. Entonces lo que se requiere es que un tercero, en este caso, un sujeto obligado, active el proceso para que nosotros investiguemos. La UAF no puede investigar solo porque existe una corazonada. Existe un proceso que parte con el reporte, la UAF lo analiza y entonces busca antecedentes. De otra manera no se puede justificar una acción de la unidad.

¿Cómo funciona? En términos muy generales, el sistema se basa en la detección y prevención. Si hay reporte de operaciones sospechosas, la unidad hace la inteligencia financiera necesaria, como cruce de datos, bases de datos, etcétera, se buscan los patrones detrás de potenciales indicios de lavados

de activos y si se encuentran indicios suficientes de lavados de activos, se envía al Ministerio Público, que inicia la investigación penal formal.

En cuanto a las instituciones públicas, en 2015 cambió la ley y, hasta el momento, la unidad ha hecho un trabajo muy importante en la capacitación de más de 5.000 funcionarios públicos para que tengan las habilidades y aptitudes necesarias para reconocer transacciones sospechosas dentro de su ámbito.

El sistema se ha ido moviendo más rápido de lo que pensado. A junio existen más de 181 reportes recibidos de instituciones públicas, de los cuales, hasta el momento, 23 han sido incluidos dentro de informes de inteligencia que han ido a la Fiscalía Nacional. No por un reporte es obligatorio hacer un informe de inteligencia; o sea, si tiene un asidero o no se encuentra una justificación, ahí si se envía a la Fiscalía.

Manifestó que la confidencialidad de los procesos es muy importante, pero no solamente por el resguardo de la integridad de la investigación, sino que también, porque al tratarse solamente de sospecha, no tener una base legal fuerte, como podría ser una denuncia, en la que puede existir la denuncia temeraria, acá solamente se pide que sean de buena fe, se establece la confidencialidad para resguardar los nombres de las personas que vienen dentro de esos reportes, que pueden ser perfectamente inocentes, pero si se llega a filtrar, por ejemplo, en época de elecciones, que una persona determinada, que se está postulando a un cargo público, fue solamente informada por la UAF por un motivo que se consideró dentro de su banco, por ejemplo, que eran insuficientes, pero después la UAF detectó que estaba todo justificado y se filtra a la prensa, eventualmente para esa persona es como tener una mancha de aceite porque lo enviaron a la UAF. Por lo tanto, hay que ser muy cuidadoso en el resguardo de este tipo de información, tanto para la investigación como para el resguardo de los derechos de las personas. Como cualquier actividad de inteligencia debe estar absolutamente sujeta al Estado de derecho, es la única forma de validarla y posteriormente ponerla en práctica dentro de un proceso judicial como tal.

Agregó que los campos que exige la norma para el reporte de operación en efectivo no tienen ningún tipo de justificación, en el sentido de que se marca el monto de la operación en efectivo, la persona que lo realizó y nada más, no existe la información relativa si la persona es militar o no. De hecho, en otras comisiones investigadoras han descrito que muchas veces, no solamente en este caso, ha sido muy difícil incluso distinguir si la persona pertenecía o no a una institución armada porque no había, a disposición de nadie, registros oficiales ni actualizados respecto de si la persona era un oficial activo de Carabineros o del Ejército. No existía ni en Contraloría, o, por lo menos, no podían compartir, ningún tipo de antecedentes al respecto, pero a partir de los últimos casos evidentemente ha mejorado en cuanto a que Contraloría se ha ido haciendo de listados mucho más actualizados para ese proceso.

Ahora bien, el reporte de operación sospechosa, que es el que habilita a UAF formalmente para iniciar una investigación, es otra cosa, ya que ese reporte no tiene un plazo legal para ser enviado a la unidad, porque en estas

actividades se habla de sospechas y, desde un punto de vista jurídico, la sospecha es una inusualidad dentro de las formas de entrega de información al Estado. Entonces, al tener ese carácter tan liviano, le da la facultad específica al privado o al público para que pueda analizar todos los antecedentes que se requieran para llegar a la convicción de que efectivamente estarían ante un hecho inusual.

Hizo hincapié que cuando el Ministerio Público o la policía inician una investigación, normalmente tienen claridad de qué delito se podría tratar, en cambio cuando llega a la UAF un reporte de operación sospechosa llega sin nada, no hay ninguna de lo que se denomina *notitia criminis*; llega un nombre, una transacción, que dice que un señor, con un sueldo de tres millones, aparece depositando 50. A partir de eso se comienza a inferir por qué los tiene, de dónde los sacó, a qué delito podría estar vinculado, de qué se trata, quién es esa persona, quién más podría estar involucrado. Muchas veces la unidad recibe información extremadamente precaria, por no decir la mayoría. Este año, por distintas mejoras organizacionales, se enviarán aproximadamente 100 o más informes al Ministerio Público en distintas causas de investigación. Es un número bastante importante para una institución que fiscaliza y sanciona y que tiene 68 personas.

12.- Director de Fábricas y Maestranzas del Ejército (Famae), señor Rony Jara.³⁰

En primer lugar manifestó como marco referencial, Famae cumple una misión desde 1811, cuando el Congreso comisionó a un diputado la organización de una fábrica para la construcción y reparación de armas del Ejército Patriota; o sea, el sentido y espíritu de Famae ha estado presente en el legislador como una necesidad de la defensa desde 1811. Posteriormente, a través del decreto con fuerza de ley N° 223, de 1953, se fijaron las normas aplicables a Famae.

En general, la ley establece que el objetivo es fabricar, reparar y comercializar elementos bélicos para satisfacer en la forma más amplia las necesidades de la Defensa Nacional y, además, fabricar, reparar y comercializar toda clase de maquinarias, herramientas y artículos industriales, y prestar servicios relacionados con lo señalado anteriormente. Particularmente Famae es una empresa del Estado creada por ley; una empresa pública del sector Defensa, al igual que Asmar y Enaer; una corporación de derecho público con personalidad jurídica, con administración autónoma y patrimonio propio; se relaciona con el supremo gobierno a través del Ministerio de Defensa Nacional, específicamente de la Subsecretaría de Defensa; se relaciona con el Ejército a través del Comando de Industria Militar e Ingeniería (CIMI); la fiscaliza un Consejo Superior, y la dotación de personal está constituida en 80 por ciento por civiles y 20 por ciento por militares.

El 9 de julio del 2018, la radio Bío-Bío publicó en su portal de internet un reportaje titulado Los Secretos de Famae, en el cual, entre otros aspectos, se destacó que “Solo en FAMAe hay 44 facturas duplicadas por un total de 83 millones de dólares, emitidas entre los años 2008 y 2015,” “El corazón del

³⁰ Sesión N°5, celebrada el 22 de octubre de 2018. Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=152846&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

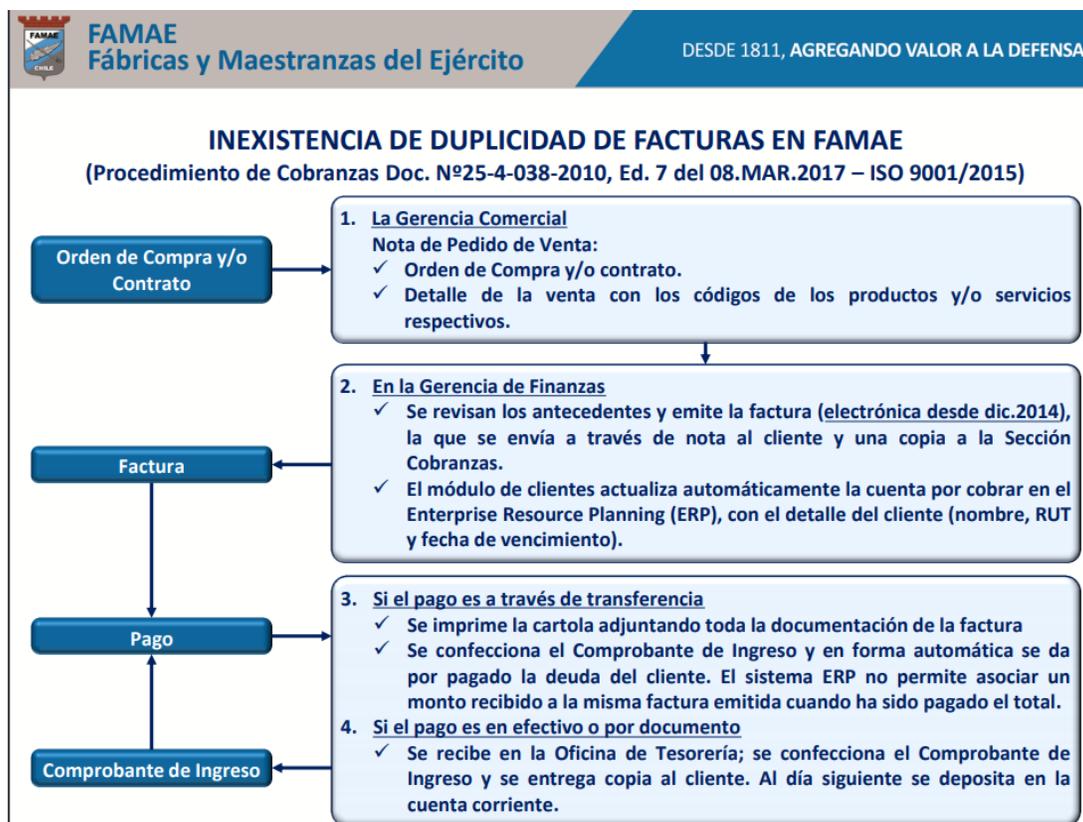
presunto fraude fue la utilización de FAMA E como intermediaria de las compras bélicas del Ejército,” y “esta empresa estatal permite una gestión con menos controles administrativos, según lo explicó uno de los oficiales que ideó el sistema, quien ya declaró en secreto ante la ministra Rutherford.”.

Una vez tomado conocimiento del reportaje de la radio Bío-Bío, con fecha 20 de julio, Famae remitió a este medio de comunicación, en uso de su derecho a réplica, una carta aclaratoria sobre las observaciones vertidas respecto de esta Corporación en el reportaje. La radio Bío-Bío publicó en su portal la réplica de Famae, bajo el título que se observa en la presentación, “Continuaremos cooperando hasta el esclarecimiento total”, y brindando toda la información que sea requerida por la justicia.

Manifestó que en lo referente a las facturas duplicadas a las que hace mención el reportaje de la radio Bío-Bío, la Gerencia de Finanzas de Famae efectuó una revisión completa de la base de datos del sistema ERP Oracle, desde 2008 al 2017, obteniendo como resultado la inexistencia de duplicidad de facturas. Por otra parte, el 29 de agosto del 2017, por documento 274-2017, la ministra en visita extraordinaria solicitó antecedentes de las facturas pagadas N^{os} 6332, 6333 y 6334, y además del Libro Diario, en el que se reflejan las operaciones de los pagos recibidos y las cartolas bancarias con registro de los ingresos.

Dos días después, es decir, el 31 de agosto del mismo año, se remitieron todos los antecedentes a la ministra, de los cuales se puede inferir que no existe duplicidad del documento tributario ni pagos duplicados a Famae. Adicionalmente, se enviaron copias de las facturas que, en su conjunto, complementan el pago total del contrato de prestación de servicios de mantenimiento año 2012.

Exhibió el flujo del procedimiento de cobranzas. Este procedimiento es del año 2010, ya está en su séptima edición, se actualizó en marzo del 2017, bajo la norma ISO 9001/2015, que se encuentra certificada desde agosto del año pasado. En general, se genera la orden de compra. La Gerencia Comercial hace una nota de pedido de venta -de conformidad con la orden de compra-, en la cual viene el detalle de la venta, con los códigos de los productos y servicios respectivos.



Posteriormente, en la Gerencia de Finanzas se revisan los antecedentes y se emite la factura, la cual es electrónica desde diciembre del 2014, la que se envía a través de nota al cliente y una copia a la Sección Cobranzas. El módulo de clientes actualiza automáticamente la cuenta por cobrar en el Enterprise Resource Planning (ERP) de Famae, con el detalle del cliente: nombre, RUT y fecha de vencimiento. Si el pago se efectúa a través de transferencia, se imprime la cartola, adjuntando toda la documentación de la factura. Se confecciona el comprobante de ingreso y, en forma automática, se da por pagada la deuda del cliente. El sistema ERP no permite asociar un monto recibido a la misma factura emitida cuando esta ha sido pagada en su totalidad. Si el pago se realiza en efectivo o por documento, se recibe en la oficina de Tesorería; se confecciona el comprobante de ingreso y se entrega copia al cliente. Al día siguiente se deposita en la cuenta corriente.

Expresó en cuanto a la comercialización de servicios, productos e intermediación, Famae se encuentra orientada a satisfacer, de la forma más amplia posible, las necesidades de la Defensa Nacional. Su principal cliente es el Ejército, al cual presta sus servicios como fabricante de productos, integrador y mantenedor de sistemas de armas y de gestor logístico para la institución. De conformidad con el artículo 19 de la Constitución Política, las actividades empresariales desarrolladas por Famae están sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que, por motivos justificados, establezca la ley.

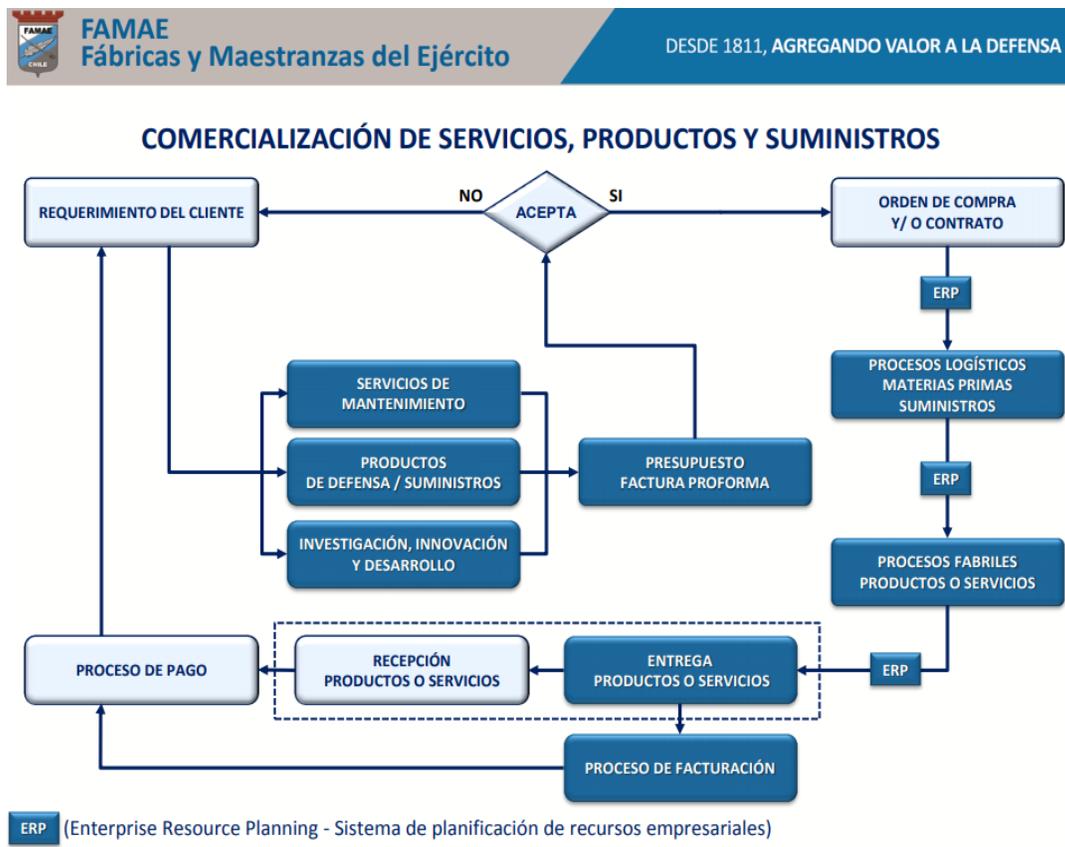
El corazón de la actividad está en los servicios de mantenimiento que entregan todo el material, o sea, tanques, vehículos de infantería y artillería autopropulsada, y el material a rueda, que corresponde a los conocidos

tanques Mowag. En cuanto a los productos y suministros de defensa, se definen tres áreas importantes: la fabricación de partes y piezas, la cofabricación con alguna otra empresa y la intermediación de productos.

Respecto de la investigación, innovación y desarrollo, apunta a lo que es obsolescencia tecnológica y logística. En este caso se da la situación de que los vehículos de Famae son de los años 70 y 80; por tanto, Famae debe hacer un esfuerzo, porque son vehículos de segunda mano que requieren un mantenimiento más acabado, con otras tecnologías. Por consiguiente, es preocupante, por cuanto llevan 10 años haciendo mantenimiento a la brigada acorazada. En relación a la logística, ya no hay proveedores porque eso está discontinuado. Son los desafíos que hay que enfrentar, por lo que se deben buscar alternativas de solución.

En cuanto a la comercialización de los productos, todos los cuadros que aparecen en color claro corresponden al cliente y los de color oscuro a Famae. Primero, el cliente hace un requerimiento, que puede ser por servicios de mantenimiento, productos o investigación. Famae hace su estructura de costos, genera su presupuesto y se lo remite al cliente, el cual puede aceptarlo o no. En caso de que lo acepte, se recibe una orden de compra o contrato, según el caso. A partir de esto, el ERP de la empresa toma el control y todo lo que sea necesario, pero queda un registro y trazabilidad en el sistema.





Explicó a la comisión la siguiente interrogante: ¿En qué sentido se inician los procesos logísticos?

Expresó que requieren insumos y materias primas para realizar su actividad, que está regulada por un manual de adquisiciones, que contempla las modalidades y la forma de hacerlo. Dicho manual, que regula y norma, tiene vigencia desde octubre de 2011 y está enmarcado en la norma de calidad ISO 9001/2015. Además, funciona desde el momento en que existen requerimientos del cliente interno o externo, ya que la falta de fabriles necesita materias primas para elaborar lo que producen, que es la verificación de la especialización técnica, búsqueda de proveedores, cotizaciones, recepciones de ofertas y matriz de adjudicación.

Agregó que en caso de que sea superior a 250 UTM, sesiona un comité permanente de adquisiciones; posteriormente, se pasa a la fase de elaboración de la orden de compra, que puede ser nacional o internacional, y luego se aplica el contrato. En el proceso de aprobación de la orden de compra, se envía la orden al proveedor y certificación de último destino. Los certificados de último destino acreditan lo que se está comprando. Por ejemplo, cuando se compran repuestos para vehículos militares en Europa o Alemania, el proveedor exige que Famae emita un certificado de último destino. Es una norma internacional para asegurarse el buen uso que se le está dando a los repuestos o elementos, y se sigue con el seguimiento de la orden de compra.

En el proceso de recepción, que va simultáneo con el pago del proveedor, viene una internación y se aplica recepción en bodega, inspección

de calidad se aplica antes del ERP, inicio del proceso de pago al proveedor. Una vez que ya cuentan con las materias primas o los elementos basales para iniciar la actividad fabril, vienen todos los procesos fabriles. Esto va asociado y alineado directamente con el mantenimiento. Famae debe realizar una previsión e invertir en tener recursos por, al menos, un año de anticipación. Los tiempos logísticos son muy largos para brindar el servicio de mantenimiento. Una vez que el producto ya está terminado, viene la fase de entrega, lo cual es simultáneo con el cliente, y el proceso de facturación. Después, viene el proceso de pago y así se logra lo que la norma ISO 9001 pide tan insistentemente, cual es la satisfacción del cliente.

Las medidas de control son aquellas que estaban vigentes a la fecha de la investigación. Dentro de los controles internos de Famae se encuentran el Consejo Superior –la ley lo contempla-, que es el directorio de Famae; la Gerencia de Planificación, Gestión y Control; la Fiscalía; Auditoría Interna; el Departamento de Gestión de Calidad. En esa época éramos ISO 9001/2008; el ERP, que está funcionando desde 2007, y el Sistema de Gestión Documental, que es un *software* con el cual hacemos seguimiento a documentos de la corporación.

Respecto de los controles externos, existe la Contraloría General de la República; la Auditoría Externa; la Comisión para el Mercado Financiero; el Servicio de Impuestos Internos y el Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres. No obstante lo anterior, y tomando en consideración las lecciones aprendidas, en 2015, cuando se tomó conocimiento del fraude al Ejército, se suspendió a todos los proveedores envueltos en este ilícito. Ese mismo año se crea la Unidad de Prevención de Lavado de Activo, UPLA, designando a un oficial de cumplimiento. El año 2017 existió una recertificación y se logró la certificación ISO 9001/2015, que considera todo el manejo del riesgo y las matrices de riesgo, como además se incorpora el Código de Ética de Famae, en conjunto con la implementación de la ley N° 20.393, sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas, designándose para tal efecto a un encargado de prevención del delito.

Manifestó en cuanto a las diferentes modernizaciones que se han realizado el año 2018 en Famae, en primer lugar se actualizó el sistema *sourcing*, que tiene que ver con el Sistema de Planificación de Recursos Empresariales (ERP), además, se realiza una auditoría derivada de la información de prensa de Radio Bio Bio, respecto de unas facturas pagadas por el Ejército de Chile a Famae. Se actualiza y optimiza el Registro de Proveedores y separación de las responsabilidades, porque dicho registro era llevado por logística a fin de agilizar más el tema. El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Defensa, firmó un convenio con el Sistema de Empresas Públicas a fin de que las empresas de defensas, que no son SEP, homologuen y adopten las buenas prácticas utilizando sus guías, como también una reorganización de la Auditoría Interna de Famae. A partir de agosto de 2018, se implementará a contar del próximo año el Sistema de Control y Registro de Proveedores pase a depender de la Cámara de Comercio de Santiago.

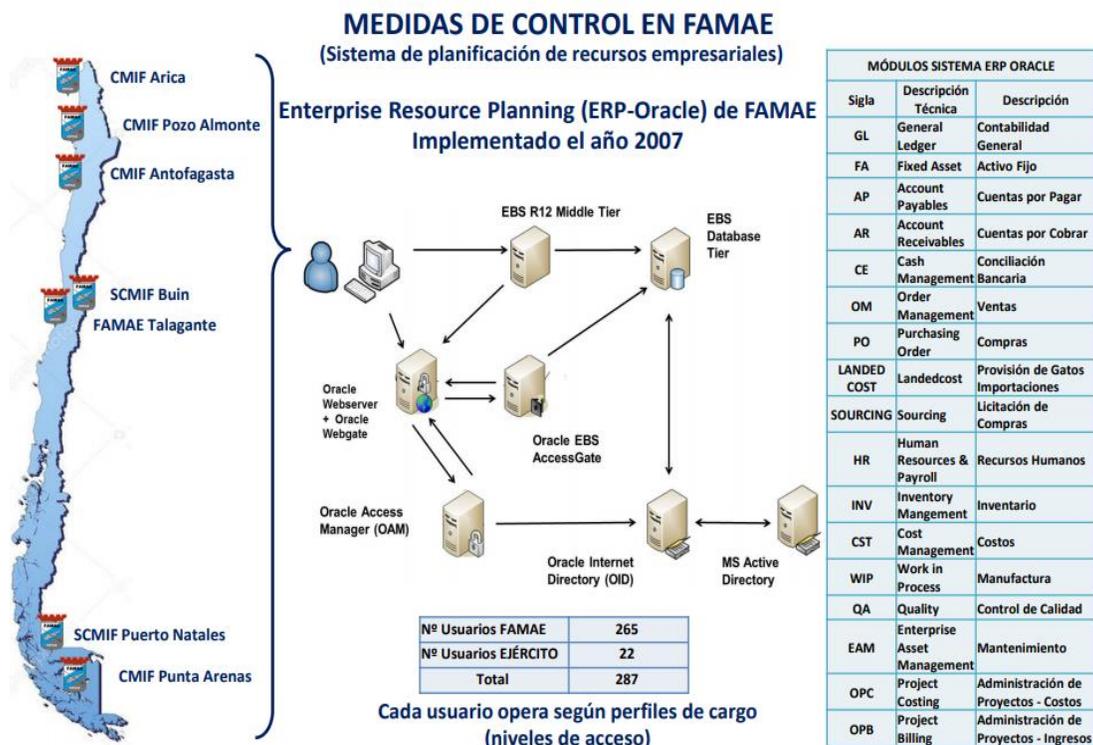
Explicó a la comisión el *software* de planificación de recursos empresariales utilizado en la empresa, todas las unidades que hacen mantenimiento, es decir, la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta brigadas, al material oruga del Regimiento Buin y al que está en Puerto Natales están unidos

por ese sistema. Dicho sistema corre en la red. De los 287 puntos que existen, usuarios Famae son 265 y usuarios del Ejército 22. Cada usuario opera según perfil de cargo y por niveles de acceso. En los módulos del sistema ERP cuentan con contabilidad general, activo fijo, cuentas por pagar, cuentas por cobrar, conciliación bancaria, ventas, compras, provisión de gastos e importaciones, licitaciones de compra. Este es el *sourcing*, que consiste en que una vez levantado el requerimiento, en forma automática le llega el requerimiento a los proveedores. También hay recursos humanos, inventario, costos, manufactura, control de calidad, mantenimiento y administración de proyectos-costos y de proyectos ingresos. Ahora bien, el mayor desafío es que cuentan con 11 años con este sistema y han emigrado de una versión a otra, lo que requiere un esfuerzo cultural y técnico fuerte; se han realizado capacitaciones a los proveedores para que puedan acceder vía *web* al sistema *sourcing*, pero siempre hay resistencia al cambio. A través del uso intensivo y de la capacitación se busca obtener la máxima eficiencia de nuestro ERP.

Respecto de la investigación que lleva la ministra en visita extraordinaria, aquellos elementos cronológicos que pueden ser de interés, es menester señalar como antecedente que estas fábricas solo han sido requeridas con documentación y declaraciones de funcionarios referente a la realización de procesos en la época del fraude, no siendo ningún funcionario de Famae, desde 2016 a la fecha, procesado por delito alguno en la investigación en comento. El mismo año se recibe el primer requerimiento por parte del entonces ministro en visita extraordinaria, señor Omar Astudillo, a cargo de la investigación. Mediante seis oficios solicitaron información que se remitió en su totalidad, no existiendo situaciones pendientes ante los requerimientos del señor ministro. Posteriormente, en 2017 la ministra en visita extraordinaria, señora Romy Rutherford, inicia la solicitud de documentos que deben ser remitidos por Famae a dicho tribunal, dándose respuesta a este primer oficio con fecha 21 de julio. De la documentación requerida en 20 oficios posteriores se dio respuesta a cada uno de ellos.

El 11 de agosto se constituye en Famae Talagante la ministra en visita extraordinaria, ocasión en la que se le expone la orgánica de Famae, el sistema de adquisiciones y el convenio marco con el Ejército. La ministra solicita visitar las siguientes dependencias: gerencia de finanzas, gerencia de logística, gerencia de mantenimiento y archivo pasivo de finanzas.

Frente a diversas consultas de los señores diputados, añadió que el sistema ERP (Enterprise Resource Planning), permite una trazabilidad desde el inicio en la compra de materias primas, ya sea para prestar un servicio como para generar un producto. Detalló que primero ingresan como elementos de inventario, por lo tanto, existe un control de todas las bodegas a través del ERP. Cuando entra un carro a la línea, toma algún repuesto y sale de inventario, se da de baja del inventario propio y pasa a los Certificados de Aceptación Técnica (CAT), donde está la historia del trabajo que se le ha hecho al carro, y automáticamente entra ese repuesto. Existe certeza de cuándo se compra y para qué de Antofagasta o en Punta Arenas:



Posteriormente, el mecánico los solicita en la línea y los instala en el carro, lo cual queda señalado en el CAT. Con eso se demuestra que se realizó el servicio y el ciclo completo de la compra, y el Ejército paga. Famae sirve al Ejército, pero mediante una relación contractual y comercial.

Ahora en el caso si Famae puede o no de detectar el pago de una factura material o ideológicamente falsa. El sistema no lo permite, porque da de baja o de alta sólo cuando existen contratos que se pagan por fases. La factura no sale del sistema hasta que se ha pagado en forma completa, y si ello ha ocurrido, no vuelve a aparecer en el sistema. Es un ERP y no se puede intervenir. Además, el sistema está compartimentado por grados de acceso, hay personas que solamente pueden ingresar para ver alguna materia de su competencia, no todos tienen los mismos grados de acceso, de modo que no tienen visibilidad sobre lo que está pasando en otras áreas. Por ejemplo, el módulo de personal está asociado a los sueldos; los sueldos, con finanzas y con los ingresos. De esa manera existe un control del estado real de la empresa.

Aclaró a la comisión respecto a los proveedores que están envueltos en esta situación particular, e indicó que en una oportunidad Famae identificó a los proveedores, y la Fiscalía emitió una nota con fecha 4 de diciembre de 2015, mediante la cual se suspendieron todos los proveedores. Comentó que el Comandante en Jefe les entregó una cartilla con las 21 medidas de probidad y de manera paralela han revisado su propios procesos y la han adoptado como una medida de buenas prácticas, a fin de mejora de los procedimientos y sistemas de control. El propósito es poder llegar a tener un control externo a través de la Cámara

de Comercio de Santiago, pero, desde que se tomó conocimiento de la situación de esas empresas, se suspendieron las compras.

En cuanto a las medidas externas de control, la más directa es el Consejo Superior de Famae. Lo preside el comandante de Industria Militar e Ingeniería, un general de antigüedad, y lo integran además el Subsecretario para las Fuerzas Armadas, el Director de Operaciones del Ejército, el Director de Logística, el Comandante de la División de Mantenimiento y el director de Proyectos e Investigaciones.

Manifestó que durante el año se realizan cuatro reuniones de consejo. Este consejo superior tiene la misión de aprobar los estados financieros trimestrales, el presupuesto y el plan de ventas, que permite materializar el presupuesto que año a año presenta Famae a la Dipres.

Dejó extendida una invitación a los miembros de la comisión para que visiten en Talagante las dependencias de la empresa, ocasión en que se puede realizar una demostración con el ERP funcionando. Depende del volumen de información, de lo que se demora en integrar todo el sistema, lo que permite dar continuidad a un trabajo que requiere de la coordinación de muchas personas y elementos. Hizo hincapié en que el ERP no permite el pago duplicado de una factura si ya fue pagada, no existe esa posibilidad. Es un sistema internacional, hecho por Oracle; no es posible intervenir ni abrir, el sistema es así.

Hizo presente que como funcionario público, si llegara a tomar conocimiento de un delito, su obligación es dar cuenta al tribunal correspondiente, y durante su periodo, 2016 a 2018 no ha tomado conocimiento de ningún ilícito. En cuanto a querellarse por el reportaje de la Bío-Bío, ciertamente la libertad de expresión es un bien que hay que respetar, lo mismo que la libertad de prensa. Afirmó que no le corresponde hacer un juicio de valor; lo que corresponde es representar a Famae y entregarle la seguridad a la comisión de que no hay facturas duplicadas. Puede ser un problema contable, un problema financiero o un problema de asientos contables, pero no me corresponde hacer un juicio de aquello. Además, se evaluó presentar una querrela. Le pido al fiscal que complete la idea.

Se refirió al trabajo de mantenimiento, la flota acorazada del Ejército de Chile tiene aproximadamente -con números bastantes gruesos- 1.100 o 1.200 carros a oruga, aparte de todos los otros tipos de vehículos. Realizan servicio de mantenimiento en dos grandes áreas: una, que es para manejo de flota, que es el mantenimiento por disponibilidad, para el que se fija un porcentaje de hora-mes en que el vehículo tiene que estar disponible para ser empleado, y dos, otro tipo de contrato, que es mantenimiento, que no exige una disponibilidad de una flota.

Existe un delta, que más de 50 por ciento de los vehículos a oruga está en el otro tipo de contrato, que es a la falla o a distintos tareas de mantenimiento, que son las LIM 1, 2 o 3, que son las listas de disposición de mantenimiento. En el fondo, se hace ese tipo de mantenimiento, que es el corazón del 20 por ciento de militares estamos en Famae, y el 91 por ciento de los militares está en las brigadas acorazadas, porque allí se encuentran los mecánicos, quienes fueron formados en Alemania, en entrenamiento en planta, por el Ejército de Chile.

Este es el modelo virtuoso y colaborativo que existe entre el Ejército y Famae, porque el conocimiento queda en la industria, queda en el Ejército. En cuanto a la compra directa al fabricante, en 2013 se hizo una actualización del manual de compra y a todos los fabricantes de origen se le envió una carta. Normalmente, las grandes empresas no tienen representación nacional; aparte, cabe considerar que Chile es un mercado muy pequeño, discontinuo en cuanto a los flujos de caja. Es cosa de ver las asignaciones, para darse cuenta de que es bastante variable. Entonces, hacer un contrato anual de mantenimiento para una flota acorazada, que se hace en el año 1 y se ejecuta en el año 3, porque se aprobó en el año 2, es extremadamente complejo. Desgraciadamente, respecto de las fuerzas del mercado, no existe mucho poder de negociación con los clientes; por lo específico de nuestra materia, no hay mucho poder de negociación con los proveedores. Ahora bien, ¿Qué ventajas reporta esto? Que no cuentan con competencia, porque poseen el conocimiento, y se encuentran consolidados, siendo una empresa del Estado. Entonces, el tema de los proveedores es algo complejo, no solamente por un rubro que Famae se ha desempeñado, sino que por las condiciones que se dan y por el tamaño que tenemos como empresa.

Expresó que las instalaciones que están en el Ejército, entregadas en comodato a Famae, son del Ejército. Por lo tanto, esos centros de costos no suman a la estructura de costos, sino que la restan, y hace más eficiente el uso de los recursos; o sea, si Famae tuviera que pagar un arriendo por ello, sería impagable la infraestructura. Una de las ventajas de este modelo colaborativo, además, la misma ley de Famae dice que el comandante en jefe del Ejército podrá destinar al personal militar de Famae, a fin de asegurar su eficiencia técnica y control militar, y que todo recinto de Famae es considerado recinto militar. Es decir, le da un estatus superior, por lo que le deben dar trato especial. Entonces, es un campo de desarrollo. Ahora, el personal militar que cumple destinaciones está haciendo parte de su carrera militar, porque los mecánicos se especializan en Famae, pero después van a volver al Ejército y ocupar el mismo material; luego, podrán ir a otra unidad. Lo mismo ocurre con los oficiales. Afirmó que es un modelo que ha resultado ser bueno; lleva 11 años funcionando y siempre hay desafíos por mejorar.

Respecto del personal pagado por el Ejército, todos los funcionarios de Famae son Código del Trabajo Famae y no hay personal que se pague con fondos del Ejército.

13.- Contralora Interna de Famae Señora Viviana Díaz, expresó que en relación con las facturas que se vieron en el Ejército y que no contaban con timbraje, hizo presente que en 2014 el Servicio de Impuestos Internos puso a disposición de las empresas un sistema de control de facturación.

En el año 2015 la empresa realizó una auditoría a la totalidad de las facturas que habían ingresado a Famae como proveedores. No se detectó ninguna factura, eso es, a través del Servicio de Impuestos Internos se verifica el timbraje. En la actualidad las facturas son electrónicas, por lo tanto, con eso se evita el timbraje y las facturas son alimentadas a través del Servicio de Impuestos Internos y se registran en la página del servicio. El servicio hace un cruce con los proveedores, de tal manera de verificar que esas facturas sean originales. Por lo tanto, en la actualidad el riesgo se minimiza. Expresó que actualmente mantienen

relaciones con diversos organismos del Estado que participan en el control, no solamente con la Contraloría General de la República. Se encuentran en conversaciones con el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, organismo al cual se remiten informes semanales sobre quiebres de control o lo que suceda en Famae.

Respecto de los niveles de control, específicamente de la unidad de análisis financiero, Famae en 2016 creó una unidad de prevención de delito, cuyo encargado está en contacto con la unidad de análisis del Ministerio de Hacienda. Además, participó en el curso para acreditarse como encargado de esta unidad; por tanto, la empresa si cuenta con una unidad de prevención. La ley N° 20.393 establece un encargado de prevención de delitos que, en este caso, recae en el contralor de Famae. Respecto de las contralorías que se han hecho o de las últimas auditorías de la Contraloría General de la República, el año antes pasado terminó una auditoría del ente contralor con un informe que acreditó todo el proceso de los contratos de mantenimiento con el Ejército. Esa fue la última auditoría con informe final.

Explicó que cuando la Contraloría actúa con el Ejército, en muchas ocasiones Famae también requiere información. Hace dos años, se requirió información respecto del contrato de Optrónica del Ejército, una intermediación de compra de visores nocturnos, y Famae colaboró con la Contraloría entregando toda la información necesaria de esa intermediación. En los últimos cinco años, ese ha sido el único caso de requerimiento de información por casos puntuales que se dan en el Ejército, de contratación para intermediación con Famae. Esa auditoría de Contraloría es al Ejército, no a Famae, pero se les requiere información de la facturación y de la forma en que se genera esta compra. Los auditores de la Contraloría participaron en una visita a Famae, donde se les mostró la forma y por qué el precio que se cobraba al Ejército de Chile por esos bienes.

14.- Gerente de Finanzas Famae Señor Richard Barrera, manifestó a la comisión que el año 2017 hay una disminución de los ingresos respecto de 2016, y esto se debió a un cambio de metodología en el reconocimiento de los ingresos. Hasta el año 2015 se empleaba un método, el que fue corregido a raíz de una revista que pasó la Contraloría General de la República, y en 2016 se adecuó a la realidad. Entonces, se disminuyó también el costo de venta, en lo que eran gastos de remuneraciones se rebajó y aparece como un aumento en los gastos administrativos, por una disminución del reconocimiento de ingresos y de costos. Ahora, en cuanto a la deuda que mantiene el Ejército, de junio a este período, se estima que en este momento está en 20 o 15 por ciento. Se espera que al 31 de diciembre del 2018, el Ejército tenga normalizada la deuda de arrastre y Famae pueda llegar a cero deudas con las entidades bancarias. En este momento, la deuda es de tres millones de dólares con la entidad bancaria, y se espera pagar ahora la suma de un millón cuatrocientos mil dólares, de manera de quedar en diciembre en cero.

Manifestó a la comisión que por cada requerimiento que hace cualquier cliente, civil o militar, se elabora una estructura de costo, que desarrolla la gerencia que está involucrada. Dentro de esta estructura se consideran todos los costos, directos e indirectos; por ejemplo, costo directo en mano de obra

como en materias primas o insumos, y costos indirectos de fabricación. Ahora, dependiendo de qué tipo de cliente es, se le agrega el porcentaje para solventar el funcionamiento desde Famae. Generalmente, el Ejército tiene un costo de incremento de 7 por ciento; en el caso de los civiles, es relativo y está de acuerdo a los precios de mercado. Se refirió al plazo fijado por ley para la “destrucción contable”, que en algunas partes es de 6 años respecto de algún tipo de documento y en otros casos 10 años. Expresó que desde el año 2009, Famae tiene documentos almacenados o archivados. Ello corresponde al período que ha pedido la ministra; incluso, han procedido a entregar todos los documentos porque todos se han encontrado.

Señaló además que Famae tiene dos filiales, una es Arcomet, una empresa constructora que hace infraestructura militar y estructuras subsidiarias a la militar. Por ejemplo, algo clásico militar es una escuadra de soldados conscriptos, un polvorín, un box de mantenimiento, y la subsidiaria a la función son las oficinas, las casas para el personal. Hay toda una clasificación de la estructura militar, y Arcomet entrega libertad de acción. Por ejemplo, Arcomet construyó la estructura de la 3ª Brigada Acorazada en Antofagasta. El Centro de Mantenimiento de Punta Arenas también es una obra de Arcomet, lo que permite para hacer los mantenimientos y mantener la infraestructura en un buen estado. La otra filial es S2T, Servicio de Soluciones Tecnológicas, que ve todo lo que es la tecnología de la información, de los *software*.

15.- Fiscal de Famae Señor Oscar Jara, explicó a la comisión respecto de la responsabilidad de los proveedores. Señaló que los proveedores se entienden con Famae a través de contratos u órdenes de compras. Ante la entrega de los proveedores, ¿qué evalúa Famae? Que la entrega se haya provocado en tiempo y que haya sido con la calidad que exige Famae. En la medida en que estas situaciones no ocurren, cosa que en algunas oportunidades suele suceder, existe un mecanismo de multas o de suspensión de estos proveedores. En este tipo de situaciones, en la medida en que se van alejando de la probidad, van generando otro tipo de situaciones. Para eso, dentro de Famae está la investigación sumaria administrativa, que ve, dentro de los funcionarios de Famae, la comisión de alguna falta administrativa y en la medida en que se demuestra flagrantemente la comisión de un delito, se pone a disposición del Ministerio Público o de la Fiscalía Militar. Agregó que Famae sí cumple con su sistema de RP, donde las responsabilidades son personales, es más, desde el año 2016 en adelante, siendo que ha sido solicitada documentación referente al procedimiento de Famae, facturas, declaración de funcionarios, etcétera, aún no ha sido procesado ninguno.

Explicó el vínculo de las filiales, específicamente, es el caso de Arcomet. Participando en una licitación de la FACH para habitabilidad, fue observada por la Contraloría en la licitación que se adjudica Arcomet. ¿En qué sentido? Diciendo que no podría participar Arcomet porque se aleja de su giro, debido a que estos fondos eran por bienestar. Era una situación “difícil de ver” por parte de Arcomet, y por la cual se cometió lo que fue considerado un error por parte de la Contraloría. Lo que sí se dijo es que Famae, que es la dueña de la filial, debía modificar el giro de Arcomet para que no siguiese ocurriendo esto. Se presentaron los recursos respectivos frente a la Contraloría y se obtuvo su pronunciamiento definitivo, hace pocos meses, que no era necesario que Arcomet modificara su giro

porque la situación fue puntual y producto de un error, por los fondos que estaban sufragando esta construcción de habitabilidad para la FACH. Por tanto, en estos momentos no existe una situación coyuntural entre las filiales y la Contraloría General de la República. Como tampoco hay funcionarios que trabajen en las filiales y Famae, con completamente distintos.

16.- Comandante en Jefe del Ejército General Ricardo Martínez (Segunda comparecencia).

Manifestó a la comisión que darán a conocer los procedimientos (que rigen del año 1982) y la forma de operar que tiene el Ejército a través de un reglamento de pasajes y fletes que no es solo del Ejército, sino que es un reglamento que norma a todas las instituciones de las Fuerzas Armadas, como también cuáles son las medidas remediales que se están adoptando con el objeto de sacar un nuevo reglamento, tarea que está centralizando el Ministerio de Defensa Nacional.³¹

Aclaró que respecto de la posibilidad de ser acompañado a una comisión por la esposa y que el pasaje sea pagado por el comisionado, eso depende siempre del tipo de comisión. Si la comisión implica seminarios o algún tipo de actividades que requieren de un tiempo mayor de ese oficial o de esa persona en esa comisión, no se hace indispensable, pero está la posibilidad, siempre, porque hay comisiones que, en la práctica, no presentan inconvenientes para que el comisionado sea acompañado por su esposa. En cuanto a las comisiones de más de un año, efectivamente, el Ejército conoce cuáles son las que se van a utilizar al año siguiente. Lo que no sabe es quiénes van a cumplir esa comisión, por cuanto eso recién se conoce en octubre o noviembre, en comisiones que, generalmente, deben iniciarse en diciembre o en enero, a veces, también en junio, dentro del primer semestre del próximo año. Por tanto, si bien el presupuesto está para efectuar todo el procedimiento, se requiere necesariamente tener los nombres, por la estructura de designaciones, de mandos, etcétera. Por ejemplo, cuando se designa a un oficial al extranjero, el comando de personal debe tener considerado su reemplazo, y este se produce en un proceso normal de destinaciones en el mes de octubre. En lo que respecta a los controles y qué se ha hecho para no repetir los problemas del pasado, me gustaría que el general Marx se refiera a ello. Agregó que cuando se trata de convenio marco es directo, o sea, podría ir directamente con una empresa que esté habilitada, ya que se hizo ese filtro antes. Por lo tanto, perfectamente se puede ir a una empresa equis a comprar un pasaje para un determinado destino.

Dejó de manifiesto que es cierto que en el Ejército existen problemas, pero no está en crisis. El Ejército es una institución que tiene más de 200 años, y este problema se solucionará con la ayuda del personal, con la ayuda de los parlamentarios y también de las autoridades, porque todos quieren que el Ejército sea una institución que se constituya en un ejemplo para todo el país. Ante la pregunta de qué falló, es fácil establecer una crítica *ex post*, porque es un

³¹ Sesión N°6 celebrada el 5 de noviembre de 2018. Apoyó su exposición en presentación disponible en

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=154370&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

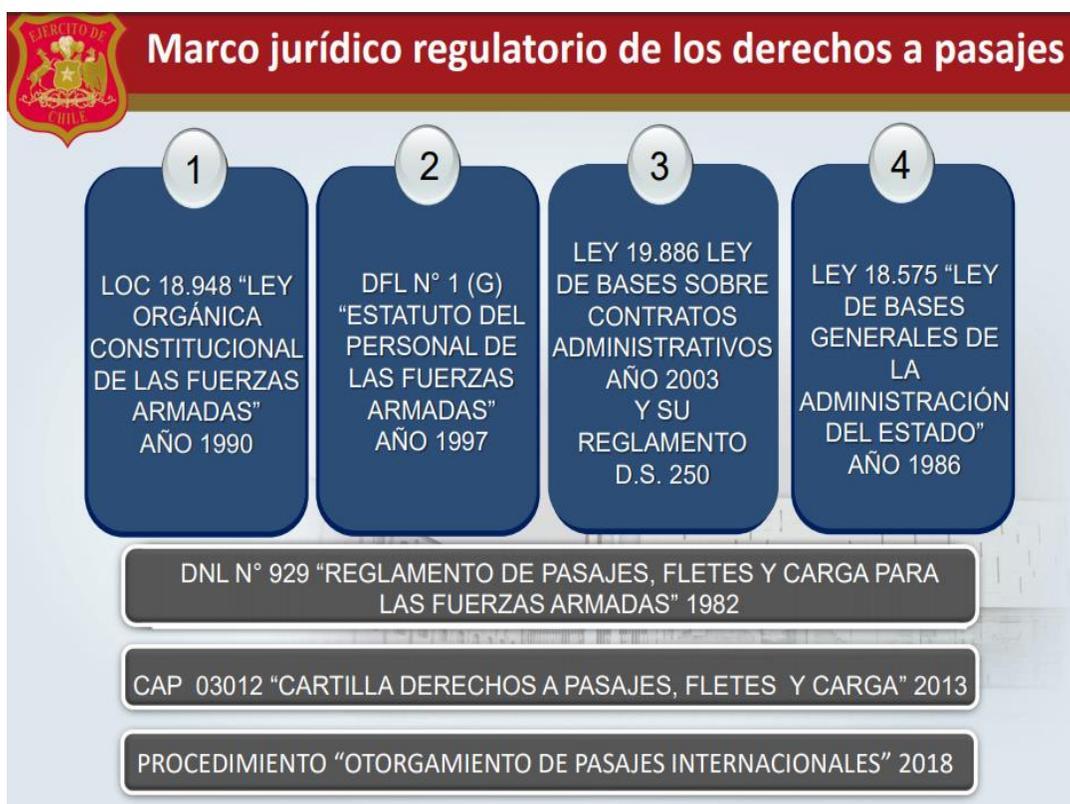
reglamento de casi 40 años, que se publicó en 1982, cuando no existían internet ni una serie de normativas que hoy permiten decir que lo que se normó en esa época daba muchos espacios vacíos, mucha flexibilidad, lo cual es cierto. El reglamento dio espacios para que se produjeran interpretaciones.

Ahora, el hecho de que se hable que es una práctica institucionalizada, eso es materia de la investigación de la ministra en visita. En cuanto a la responsabilidad política, que es lo que establecerá la comisión investigadora, cambió a partir de 2015. Ese año se empiezan a producir ajustes, por ejemplo, en la entrega física de pasajes y no la orden, que daba la posibilidad de la flexibilidad. La ministra y los tribunales superiores son los que determinarán, caso a caso, si constituye un delito o un error administrativo. Insistió que hay que cuidar al Ejército, ya pertenece a todos los chilenos, como también la disciplina militar.

17.- Comandante de Personal del Ejército, General Marx.

Expuso los elementos que corresponden al procedimiento institucional que deriva de un reglamento de las Fuerzas Armadas, que actualmente es implementado al interior del Ejército. Expresó que referirá a tres temas en particular; la explicación de un marco jurídico; el proceso licitatorio de los pasajes aéreos internacionales y el modelo de control, y algunas características que tienen los pasajes.

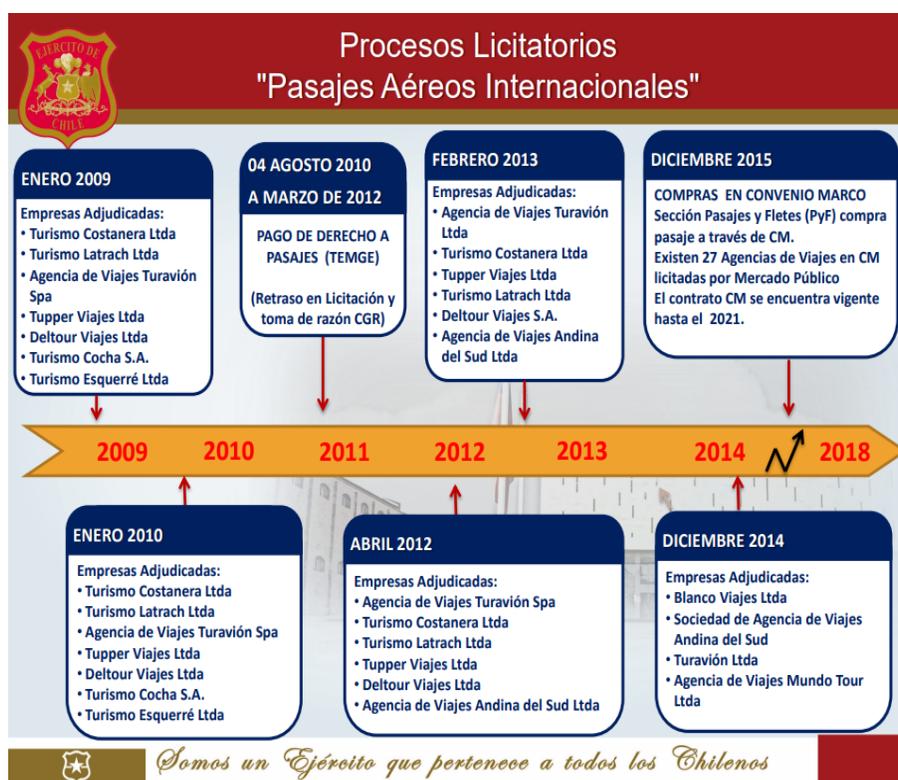
En cuanto al marco jurídico señaló que es necesario hacer mención a las normas que regulan el derecho a los pasajes en la institución:



En primer lugar, de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.948 de las Fuerzas Armadas, de 1990; en segundo lugar, el DFL N° 1 Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, de 1997; en tercer lugar, la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos, de 2003, y su reglamento complementario 250 y, en cuarto lugar, la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986. Actualmente, estos cuatro elementos señalados son intensamente incorporados en el marco procedimental, basados, en una norma de nivel ministerial que se aplica a las tres ramas de las Fuerzas Armadas, como es el caso del DNL N° 929, Reglamento de Pasajes, Fletes y Carga para las Fuerzas Armadas, edición 1982.

Expresó que hoy el Ejército tiene derivado de este marco su propia aplicación procedimental, cual es la cartilla 03012, sobre derechos a pasajes, fletes y carga, edición 2013. Este documento ha ido evolucionando en el tiempo. Tuvo su antesala en un documento similar en 1993 y otro en 1984. A la fecha existe un procedimiento que está regulado por una resolución exenta del comando de personal, que corresponde al otorgamiento de pasajes internacionales. Este procedimiento es la base del documento presentado hace unos días al Ministerio de Defensa Nacional en la forma de un proyecto de reglamento de pasaje, flete y carga para las Fuerzas Armadas, una nueva edición para este año y el próximo, una vez que sea validado. El Ejército de Chile está en permanente observancia del marco regulatorio del Estado, del marco ministerial y de las Fuerzas Armadas. A través de las regulaciones internas se busca depurar los procesos, para que sean lo más eficientes en el resguardo de los fondos fiscales y en el cumplimiento de las misiones que nos competen.

Expuso la evolución de los procesos licitatorios de los pasajes aéreas internacionales desde 2009 a la fecha:



En enero de 2009 se ejecutó un proceso licitatorio, que luego se repitió, y del cual se adjudicaron las empresas de turismo que se muestran en la lámina anterior. Cada una de esas empresas fue objeto de un correspondiente contrato y, por lo tanto, en 2009 el proceso utilizado para la compra de pasajes estuvo regulado por el marco contractual Ejército de Chile con cada una de las empresas que se adjudicaron la licitación.

Esta modalidad continua en la misma forma año a año. En 2010 se ejecuta nuevamente, pero se produjo un intervalo en el mecanismo que se manifiesta entre el 4 de agosto de 2010 a marzo de 2012, y producto del retraso del proceso licitatorio, de lo imperioso que es para el Ejército hacer cumplir las comisiones planificadas, y como no había toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, se ejecuta un proceso intermedio en el marco del reglamento con el pago de derecho a pasaje al militar.

Posteriormente, se retoma el proceso licitatorio en abril de 2012, en febrero de 2013 y en diciembre de 2014. El marco vigente comenzó a operar a partir de 2015, con el cual, tal como lo establece el marco regulatorio del Estado, se ejecutan compra de pasajes internacionales a través de un convenio marco que permite disponer de 27 agencias de viajes, las cuales fueron licitadas a través de Mercado Público, es decir, otorgar los derechos de pasajes a los oficiales y cuadros permanentes, con el objeto de que cumplan con las comisiones planificadas. Este convenio marco tiene vigencia desde diciembre de 2015 hasta el 2021.

Exhibió la aplicación de la normativa del Estado en los procesos adjudicatorios para la compra de pasajes:





Respecto del proceso de otorgamiento de pasajes señaló que de acuerdo con el reglamento de pasajes y fletes de las Fuerzas Armadas, edición 1982, en un momento anterior a la dictación del decreto supremo, el Ejército de Chile, la Comandancia en Jefe, elabora un memorándum en el que se requiere al ministro de Defensa Nacional la elaboración de un decreto.

¿Qué establecía ese memorándum? Las características de la comisión de servicio que se está demandando ejecutar, de acuerdo con la planificación, la que normalmente es de a lo menos con doce meses de anticipación. Ese memorándum llega al Ministerio de Defensa Nacional, es tramitado y se genera este decreto supremo, en el que se establece el detalle de la comisión de servicio y, entre otras cosas, se indican los derechos del o de los militares que van a cumplir la comisión.

Posteriormente el militar comisionado solicita, en base a esa disposición a nivel ministerial, que se le asigne una orden de pasaje, la cual es intransferible, no permite un empleo distinto que el que corresponde a la comisión de servicio, la que tiene un propósito específico, contempla límites de tiempo, de espacio y de actores que van a participar. Por tanto, no existe la posibilidad de modificación. A su vez, el comisionado debe cumplir los marcos que se indican. Tiene un plazo límite para ejecutar todos los trámites atribuidos a su persona.

En el caso de comisiones que requieren de más de un individuo, es el más antiguo el responsable de que todos estos trámites se ejecuten de forma correcta y reglamentaria. Una vez que el comisionado solicita la orden de pasaje, actúa la sección Pasajes y Fletes, del comando de personal del Ejército. Esta sección es la que cotiza agencias, emite una orden de pasaje y la entrega al comisionado. Este mecanismo implica una diferencia de modalidades en cuanto al

período que se utilizó la licitación, posteriormente la entrega de derechos al involucrado y, finalmente, en el marco actual que nos encontramos, con el modelo de convenio marco. Una vez designada la agencia por la sección Pasajes y Fletes esta señala los diferentes tipos de tarifas, dependiendo del tipo de comisión.

Manifestó que la Institución tiene reglamentado en el reglamento dos tipos de comisiones generales, cuales son la comisión de larga duración y la comisión de corta duración. El límite está en los ocho meses; es decir, más de ocho meses es una comisión de larga duración, y menos de ocho meses es una comisión de corta duración. Esto tiene que ver, por ejemplo, con la participación de la familia, de larga duración desde los ocho meses hasta normalmente los dos años, y de corta duración desde unos días hasta los ocho meses. Por tanto, la agencia en función de la delimitación de la comisión, entrega tarifas, las cuales se dividen en tarifa One Way, que es flexible y para aquellas comisiones de larga duración. Es decir, si Santiago de Chile es el lugar de la comisión, pasaje exclusivamente de ida. ¿Por qué? Porque la comisión es de ocho meses y hoy en día en el modelo de negocio de las empresas de turismo y de las líneas aéreas un pasaje adquirido para efectuar viajes por más de ocho meses tienen una serie de restricciones, por lo que no es aconsejable ni reglamentario que se utilice la modalidad ida y vuelta, la cual es la que se utiliza en la tarifa Round Trip, que también es flexible, pero para aquellas comisiones de corta duración.

Agregó que pueden existir diferentes modalidades; por ejemplo, si el comisionado es soltero o si demanda algún tipo de requerimiento especial, como que la familia llegue posteriormente, que la familia no viaje o que la familia se establezca en un punto intermedio. Por ejemplo, las comisiones de servicio en lugares de alta peligrosidad, como es el Medio Oriente, y en algunos casos los Balcanes, las familias quedaron instaladas en otros países, en terceros países, en este caso en Europa, con el objeto de mantener cierta cercanía con la posición del militar. Ahora, eso también depende del funcionario, pues él puede pedir que la familia se quede en Chile, etcétera. O sea, hay una amplia cantidad de alternativas y tienen mucho que ver con lo que el funcionario solicita y lo que, en definitiva, la autoridad autorice.

En cuanto al concepto "flexible", explicó a la comisión que tiene relación con el decreto del Ministerio de Defensa que estipula un lapso de validez. En todo caso, aún cuando la fecha de la comisión tiene un margen y estar establecida a partir de un día 1 hasta un día 10, la comisión puede desplazarse, anticiparse o postergarse, dependiendo de las características de lo que suceda o está sucediendo en el plano internacional, por eso la necesidad de que las tarifas tanto *one way* como *round trip* sean flexibles. De esa forma es como se provee y se mantiene la cantidad de presupuesto adecuado para comprar pasajes con ese tipo de tarifas. El comisionado retira el pasaje desde la sección Pasajes y Fletes del Comando de Personal, a continuación la agencia de viajes emite una factura a nombre del Ejército y luego la sección Pasajes y Fletes tramita la factura para pago.

Por consiguiente, la sección Pasajes y Fletes es la que tiene el contacto directo con los estamentos financieros e institucionales y, por lo tanto, va descargando de su presupuesto cada una de las comisiones que están planificadas.

El mecanismo de control se genera con una planificación de al menos un año de anticipación, que se realiza en el nivel del Estado Mayor General del Ejército. En este nivel se identifican las comisiones que deben cumplirse, los propósitos que se buscan y se asignan los recursos para que ello se cumpla. Eso se hace al menos con doce meses de anticipación.

Estos recursos se entregan al Comando de Personal, que administra los fondos relacionados con pasajes y la sección de Pasajes y Fletes, cada vez que se genera una comisión de servicio, de acuerdo con el ordenamiento que lleva de su presupuesto, elabora un certificado de disponibilidad presupuestaria. Ese certificado es parte de la documentación que se incorpora a la carpeta de cada una de las comisiones, por lo tanto, ahí queda la evidencia de que existen los fondos adecuados para cubrir los pasajes de los militares -oficiales y cuadro permanente- que integran la comisión, con las características propias de cada una de las comisiones. Disponiendo de este documento, la carpeta sigue su trámite a la Comandancia en Jefe, se elabora en esta entidad el memorándum, que describe las características de la comisión, y requiere al Ministerio de Defensa la elaboración de un decreto supremo.

El Ministerio de Defensa elabora el decreto supremo que delimita la comisión, tal como lo ha solicitado el Ejército o, bien, con nuevos aditamentos, si es del caso, y a partir de ese momento se genera el proceso que veíamos en la imagen anterior, que culmina con el pago de los pasajes involucrados en esa comisión, la cual, como veíamos en el caso del período que nos convoca, obedece a un convenio marco.

Agregó que la sección Pasajes y Fletes reporta mensualmente a la Contraloría del Ejército, de acuerdo con el mecanismo que está instalado, y de esa forma se lleva el registro mensual del estado de avance de la ejecución del presupuesto en el ámbito de pasajes internacionales. Es por ello que la Contraloría del Ejército está en condiciones, de acuerdo con la actual legislación de probidad y transparencia, de reportar, a su vez, mensualmente, a la Contraloría General de la República, el avance de los procesos de adquisiciones, en particular, lo que se refiere a pasajes, hecho que permite, a su vez, que el Ejército haga un consolidado trimestral y que de la misma forma reporte al Ministerio de Defensa.

Explicó a la comisión algunas características generales de la emisión de pasajes: En el caso de los oficiales generales, tienen la excepción de corresponderles la "clase ejecutiva", cuando la comisión de servicio implica más de ocho horas de vuelo. Para los oficiales generales, y para todos los oficiales y cuadro permanente en general, cuando la comisión es de menos de esa cantidad, para los oficiales generales, y para todas las comisiones para este personal, los pasajes son, en el caso de comisiones de larga duración, en categoría *one way*, lo que permite ejecutar modificaciones sin cancelar multas -eso es importante para nosotros-, de manera que toda la planificación presupuestaria no tenga alteraciones en el proceso ejecutorio de la adquisición del pasaje, o cuando ya estamos *ad portas* de ejecutar el viaje, no haya que volver con todo atrás, producto de un imponderable en el lugar de destino, en los integrantes de la comisión o en el cometido de la comisión, que pueda implicar, incluso, el cambio del decreto. Sin embargo, desde el punto de vista presupuestario de la ejecución del gasto, esto no nos ocasiona un trastorno, porque

todo está dentro del convenio contractual con las empresas de turismo. Por eso la importancia del modelo *one way flexible*.

Ahora, cuando es una comisión de servicio de menos de ocho meses, existe el modelo *round trip*, o sea, ida y vuelta, en la misma condición: flexible, puesto que también tenemos que prever la instancia en que la comisión tenga modificaciones. Finalmente, en general, la familia tiene derecho a pasajes en las comisiones de larga duración. Para todo lo anterior, cada comisionado, o sea, el jefe de la comisión, y cada comisionado, puede hacer los requerimientos que, en derecho, estime necesarios, para su persona, para su grupo familiar y será la autoridad la llamada a autorizar determinada situación específica.

Los parlamentarios realizaron una serie de preguntas relativas al otorgamiento de pasajes, materia objeto de la investigación.

Aclaró a la comisión, respecto de los oficiales que se desplazan con su familia o piden requerimientos especiales para efectuar un viaje de corta duración, como se graficó, dentro del territorio nacional, o sea pasaje nacional, cobra importancia la figura del conducto regular y las autoridades jerárquicas que están en las respectivas líneas de mando. El oficial que es comisionado tiene una autoridad, y esa autoridad debe tomar decisiones, evaluar y ponderar el caso que se le está presentando. Ahí existe un primer elemento que debe ser considerado y que es parte de nuestra disciplina militar, de nuestra organización jerárquica.

Por lo tanto, existe toda una línea de mando que tiene responsabilidades y que anula la posibilidad de toma de decisiones autónomas o directamente relacionadas entre el militar con la sección pasajes y fletes. Todo funciona en esta estructura jerárquica. Agregó que el mecanismo que utilizado con las 27 empresas de turismo es de licitación pública, no se ha producido un evento en que se haya requerido una característica específica tal que haya salido del marco del convenio. Por lo tanto, siempre se recurre a la figura de la agencia que nos está otorgando el mayor beneficio al interés institucional.

Respecto de la figura del jefe de la sección Pasajes y Fletes, que de acuerdo con lo que está judicializado habría hecho compras, la consulta es cómo se controlaba. La sección Pasajes y Fletes del Comando de Personal poseen un presupuesto que es entregado a través del Estado Mayor General del Ejército, que se contrasta con un volumen de comisiones que deben ser cumplidas. Por lo tanto, el cometido y cuáles son las comisiones a ejecutar se condice con un monto de dinero fiscal entregado al inicio del año militar para la ejecución de estas comisiones. De esta manera, este jefe de sección lo que hace mensualmente es reportar el estado de avance de la ejecución de la planificación, que fue prevista el año anterior, y provisto con los fondos adecuados y, por lo tanto, mensualmente se va teniendo un estado de avance. Ese estado de avance es controlado por el comandante del personal en forma mensual, reportado a la contraloría de Ejército, la que hace lo propio en forma mensual con la Contraloría General de la República y, además, se genera un informe trimestral. Por lo tanto, el mecanismo de control al jefe de la sección Pasajes y Fletes es un estado de

rendición de cuentas que puede ser controlado día a día, pero se ejecuta en forma mensual, como está planificado.

Expresó a la comisión que en octubre de 2018 Ejército de Chile le entregó al Ministerio de Defensa Nacional un proyecto de Reglamento a nivel de las Fuerzas Armadas donde se busca presentar a la autoridad una actualización de la norma vigente desde 1982, además de los procedimientos que el Ejército ha ido aprendiendo a través de este proceso, donde han registrado todos los mecanismos utilizados y depurando hasta el estadio actual, en donde tenemos una comprensión avanzada del problema.

Por lo tanto, el Ejército está en condiciones de hacer una propuesta consistente al Ministerio de Defensa Nacional y, obviamente, dentro de esa propuesta todo lo que se refiere a la capacidad de auditar el mecanismo, la capacidad de control del mecanismo. Los diferentes niveles que sean necesarios están explícitos en el texto que se propone.

Finalmente, se refirió en la oportunidad que la Contraloría General de la República estuvo en el Comando de Personal efectuando una auditoría y un control durante dos meses. Producto de esa auditoría y control se detectó una serie de novedades, que a la fecha o en ese momento fueron objeto de informes remediables; se tomaron las medidas pertinentes que, sin duda, son parte de los documentos que han presentado al ministerio para que se genere un nuevo marco regulatorio interno a nivel de Fuerzas Armadas. Están contemplados esos hallazgos que tuvo la Contraloría. Agregó que existe un presupuesto que es asignado con un año de anticipación, el cual es ejecutado y controlado en forma mensual. Por lo tanto, estos montos, supuestamente excesivos, no son tales, sino que corresponden al tipo de pasaje y al tipo de adquisiciones que el Ejército se ve obligado a realizar para asegurar el cumplimiento de las comisiones. A modo de ejemplo, personal, en 2007 fue seleccionado para integrar un proceso de postulación a las Naciones Unidas. Ese proceso de postulación se ejecutó primero en Chile y salí seleccionado como oficial representante de las Fuerzas Armadas de Chile. Por lo tanto, le tocó competir en las Naciones Unidas, en Nueva York, con oficiales de los 23 países que conforman la Misión de Naciones Unidas en Medio Oriente. Fue seleccionado como representante del Estado de Chile para desempeñarse como jefe de la Misión de Naciones Unidas en el sur del Líbano, zona que en ese minuto estaba en guerra. En esa misión fue comisionado con su familia, esposa y dos hijas adolescentes. Finalmente, poco antes de que comenzara el viaje, que estaba programado, Naciones Unidas avisa que no podía desplegarse con su familia. Tuvo que pedir permiso la institución para desplazar a su familia a un punto intermedio, no siendo autorizado, por lo que tuvo que desplazar a su familia bajo su responsabilidad a vivir en Alemania, para que sus hijas pudieran estudiar. Mientras tanto, cumplió su comisión en Medio Oriente como jefe de la Misión y debía viajar constantemente a ver a la familia en los intervalos en que autorizaba Naciones Unidas.

Así es que, efectivamente, con este ejemplo, quiso demostrar a la comisión que el uso de los recursos fiscales, la designación a través de un decreto supremo del cometido, de los límites y de las personas involucradas, tiene

toda una antesala, una historia que ha demostrado en este caso ejemplificador, como Chile cumple fiel, correcta y ejemplarmente sus compromisos internacionales.

Agregó con respecto de los procesos y pronunciamientos, expresó que el proyecto de reglamento involucra un estado avanzado de reconocimiento de los procesos más adecuados y más acertados para cumplir las normas del Estado. Tanto es así, que el Ejército se encuentra trabajando en un proceso para que el próximo año se certifique en la norma ISO 9001:2015, no obstante la Institución posee implementado un sistema de contabilidad, que dirige el Estado Mayor General del Ejército a través de la Dirección de Finanzas. La Sección Pasajes y Fletes está inserta dentro de ese sistema, a través del cual se lleva la contabilidad.

Respecto de la incineración, la disponibilidad de documentación que existe en la actualidad cubre desde el año 2009 en adelante. Antes de eso hubo procesos de destrucción de material, pero dada la evolución de las tecnologías y de las características de la problemática, con una gran cantidad de información, que en su momento estuvo disponible en papel y posteriormente en formato digital, afirmó que a partir de 2009 se dispone del respaldo completo. Antes de esa fecha, hubo procesos específicos donde fueron destruidos, incinerados.

18.- Subsecretario para las Fuerzas Armadas señor Juan Francisco Galli, para entregarle mayor claridad de la comisión, se refirió brevemente a la figura de los convenios marcos, establecidos en la ley de compras públicas. Los convenios son aquellos productos o servicios de común utilización de parte del sector público, en que los servicios suscriben convenios marco con los proveedores. Es más, la regla general del servicio público es que el servicio tiene la obligación de comprar a través de convenios marco aquellos productos que están dentro del convenio. Es decir, no se puede hacer un trato directo o una licitación privada de aquellos productos que ya están en convenio marco suscritos con el servicio respectivo. Aún más, las Fuerzas Armadas tienen una excepción en la ley de compras públicas, porque hay algunas compras que pueden realizarse fuera del convenio marco, cuando el director de Logística así lo determine, que no es este caso.

En esa circunstancia, obviamente, no se hace una licitación pública, ni trato directo, ni licitación privada por cada compra de pasajes, porque todas estas 27 agencias utilizadas, están dentro del convenio marco con el Ejército. Por lo tanto, se cotiza el pasaje más barato en la categoría que se busca y luego se cotiza en las distintas agencias suscritas al convenio marco.

Esa es la regla general de todo el sector público, aquí no hay ninguna norma excepcional respecto de las Fuerzas Armadas, ya que en todo el sector público cuando hay convenio marco se compra a través de convenio marco.

Agregó que desde el año 81 ha habido evolución en la norma, por ejemplo, ese año no existía la ley de compras públicas. Por lo tanto, lo que se hizo fue oficiar a las tres instituciones, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, de tal manera de hacer un análisis de actualización y de unificación de criterios en el

Reglamento de pasajes y fletes. En la actualidad se encuentran en el proceso de actualización del Reglamento de pasajes y fletes, de tal manera hacer la normativa lo más preventiva posible para aumentar los controles. Ahora, eso tiene un afán preventivo para lo futuro. En lo que se refiere a los casos particulares que están siendo objeto de investigación ni el Ministerio de Defensa ni el Ejército puede anticiparse a tomar medidas de represión, de castigo o de modificación, porque eso es parte de la investigación judicial.

Dejó de manifiesto que ni el Ministerio de Defensa ni el Ejército pueden anticipar a lo que resuelva la ministra Rutherford. Por lo tanto, hay que esperar el resultado de la investigación. Pero sí se pueden tomar medidas preventivas.

19.- Asesor Jurídico del Ejército, Coronel Cortés, aclaró a los miembros de la comisión la interrogante en torno si la normativa actualmente vigente permite que los responsables de irregularidades continúen su carrera militar, indicando que la normativa establece que mientras dure el estado procesal, según el procedimiento procesal antiguo, la persona que enfrenta un proceso, cae en una inhabilidad temporal, porque, obviamente, detrás de esto opera la presunción de inocencia, que ampara a todos los ciudadanos de la República. Hay normativas respecto de determinadas penas que impiden seguir cumpliendo funciones en la institución. Hay otras, que incluso la propia Contraloría ha regulado, para los efectos de las penas menores, cuando son remitidas, etcétera, y gozan de algún beneficio. En el nuevo procedimiento penal hay salidas alternativas y otras circunstancias que eliminan la existencia de un hecho delictuoso. Por tanto existen variadas figuras, pero la legislación impide la continuación en el servicio desde determinadas penas hacia arriba. Es decir, no hay una especie de impunidad administrativa para una persona que ha sido condenada por la comisión de un delito. Por lo demás, si así no existiera, con toda lógica, es muy probable que en los procesos de calificación anual que se hacen, esa persona sea incluida en las listas anuales de retiro, en todo caso. Reitero, es importante señalar que no existe esa falta de legislación. Lo que sí prevé la ley es que, mientras tenga una determinada condición procesal, existe un impedimento para promoverlo.

20.- El Director General de la Policía de Investigaciones Señor Héctor Espinoza, manifestó a la comisión que el rol de Policía de Investigaciones es investigar los delitos que se cometen en el país, y que la Institución se encuentra siempre disponible para cumplir las órdenes de los tribunales y de las fiscalías. En este caso en particular se ha designado a una ministra en visita extraordinaria, la señora Romy Rutherford, quien está llevando a cabo esta investigación.

Hizo hincapié, y en virtud del cargo que ostenta, que se comunicó con la ministra en visita, quien lidera la investigación de esta arista sobre las irregularidades de los pasajes, quien por escrito le informó lo siguiente: “En causa rol 575/2014 seguida por delitos de falsedad, fraude al fisco, Ejército de Chile, ante la ministra en visita extraordinaria que suscribe, se ha ordenado oficiar a usted a fin de comunicar que se ha recibido el oficio ordinario 455 –que fue el que le mandé yo con fecha de hoy-. Al respecto, informo a usted que la causa que tramita la suscrita se encuentra en estado de sumario con diligencias pendientes. En

consecuencia, el contenido de la investigación no es público, debiendo mantenerse la reserva propia de este tipo de procesos de orden penal, lo que conlleva la prohibición de informar las actuaciones del mismo". En consecuencia, no se encuentra en condiciones de informar absolutamente nada.

No obstante la afirmación señalada por el Director Espinoza los parlamentarios efectuaron una serie de preguntas en torno a la generalidad de la materia objeto de la investigación.

Frente a las consultas el Director señor Héctor Espinoza, expresó a la comisión que en el año 2016, asumiendo la gran responsabilidad de los casos que venían, dispusieron de la creación de una brigada especializada en delitos funcionarios, y a los pocos meses una de las primeras medidas fue la creación de esta brigada, que está integrada solo por profesionales: abogados, ingenieros comerciales, contadores auditores, todos con expertise, conocimiento y estudios en el extranjero. Es decir, se trata de personal de alto nivel. Además, existen peritos contables con trayectoria y experiencia.

Agregó que todas las investigaciones son complejas y tienen un marco de dificultad, ya sea porque es difícil lo que se está investigando o porque las mismas personas que participan, en cualquier delito, tratan de destruir las pruebas y de dar declaraciones que no son las verdaderas, pero la Institución cuenta con expertise para llegar a la verdad. Además todas poseen un grado de dificultad y a veces son complejas para la policía, pero también la Institución cumple con órdenes de los tribunales y de las fiscalías.

Expresó que es muy difícil que una persona que comete un delito dé todas las facilidades para que se aclare; es casi imposible. Hizo hincapié que desde el día que se gradúan como detectives y pasa la primera persona detenida, se ganan el primer enemigo. Insistió, que todas las investigaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, tienen un tremendo grado de dificultad. Incluso, en un homicidio, por muy simple que sea, está la familia, puesto que existen variados intereses y, al final, se hace muy complejo. Es muy difícil que los casos no tengan un grado de complejidad.

Aclaró a la comisión respecto de la destrucción de documentos, señalando que cada institución tiene su reglamento. En el caso de la PDI, todo documento que pueda servir de respaldo para cualquier investigación no se destruye. Solo se destruyen los oficios ordinarios y reservados, después de un período.

En el caso de la hoja de vida, también existe un inconveniente, porque muchas veces los mismos exfuncionarios piden la hoja de vida de algunos jefes, con el ánimo de molestar. El problema está en que en la hoja de vida se encuentran detalladas cuestiones reservadas. Por ejemplo, en el caso del jefe de delitos funcionarios, no podría entregar su hoja de vida, porque en ella aparecen todas las investigaciones importantes que ha realizado. Por tanto, estaría causando un serio problema de seguridad. Y lo mismo sucede con los jefes de antinarcóticos, que pasan a ser de alto riesgo. Sin embargo, en tales casos los resguardos se hacen mediante la Ley de Inteligencia.

Agregó que la cooperación con otros países es bastante eficiente. Hace 75 años el país ingresó a la Interpol y designó a la policía que lo representara. Con cada país que tiene oficina de Interpol, la Institución cuenta con línea directa. Por tanto, para hacer diligencias, no hay ningún inconveniente. Además, se debe tomar en cuenta que la Institución trabaja con fiscales y ministros, cuyas órdenes se llevan mediante un procedimiento especial para llegar a otro país y obtener la información. Así lo han efectuado en temas de derechos humanos; grandes estafas, como en el caso también por ejemplo de Rafael Garay.

Expresó a la comisión que en el caso de los delitos complejos, generalmente, en la fuerza de tarea o en los equipos investigativos que se realizan, se agrega también un perito especializado, porque una cosa es hacer la pericia y otra levantar la evidencia, como también se ha capacitado al personal, en el sentido de que pidan las pericias que realmente son necesarias.

Aclaró a la comisión que la policía no es una institución autónoma. Como institución, investigan lo que ordenan. Siempre que ordenan investigar se respalda con un documento. El fiscal o, en el caso particular, los ministros de corte, entregan una orden para desplegar las diligencias investigativas, y cuando requerimos información –a veces es el ministro o el fiscal quienes requieren que se haga alguna diligencia o, la mayoría de las veces, es la proposición que hace el detective de la diligencia que hay que hacer- siempre se respalda con un documento; por lo tanto, es muy difícil que se nieguen a entregar esa información.

Con el Servicio de Impuestos Internos existe una relación muy cordial. Existe un respaldo judicial o de alguna autoridad. Sin embargo, cuando es algo más delicado, se debe hacer con la orden de un tribunal. En el caso de las coordinaciones con otros países, generalmente, las empresas de venta son casi las mismas. Lamentablemente, ahí se produce un problema, porque en Chile tiene que haber un representante para obtener una compra, por razones legales, en orden a quién se hace responsable de una compra importante. En ese caso, son las comisiones las que se prestan para ese tipo de cosas extrañas.

En el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, para incorporar tecnología, lo que he realizado la institución es enviar a hacer la que a la que la institución le acomode, y no la que ofrece el mercado. Primero, porque sale más barato, y segundo, porque es la que sirve. Por lo tanto, lo que se pide es que adecuen esa tecnología a lo que la policía necesita. Así, han optimizado recursos y logrado ser más eficientes en el gasto.

Señaló a la comisión que se cumplen 85 años como institución, y pasaron de ser una institución muy desprestigiada hace veinte años, a lo que es hoy la PDI, institución perteneciente a todos los chilenos. Cuesta mucho mantenerse, por eso solicitó a la comisión que cuando tengan algún tipo de información, primero la verifiquen con la policía. Agregó que todas las policías del mundo tienen dos problemas: la corrupción y el abuso de la fuerza. En la actualidad existe una policía muy profesional y una gran cantidad de jóvenes que quieren entrar a la institución. Se han efectuado variados cambios y es un trabajo que se viene haciendo hace 20 años. La Institución es absolutamente profesional y desean ser

un referente para Chile y para otros países; de hecho, se encuentran en la actualidad ayudando en la formación en otros países, dado que el modelo chileno se está copiando.

21.- El Jefe de la Brigada Investigadora de Delitos Funcionarios, comisario señor Pietro Hernández, se refirió respecto al secreto bancario, que incluye el tema de la contabilidad, expresó que el mayor problema, y no solo en Chile, está dado por los delitos de corrupción, sobre todo aquellos que tienen que ver con temas de mercado público y compras públicas que, en promedio, se denuncian después de dos años y medio o tres años, que es una temporalidad adecuada. Chile demora un poco más.

Entonces, si hay una investigación donde ya han transcurrido tres años entre el hecho y lo que se denuncia, y considerando que la documentación contable y bancaria solo permanece seis años, nos encontramos con que se debe conseguir la evidencia en tres años. Entonces, el problema está dado por las complejidades de la regulación del secreto bancario, la contabilidad y el tiempo en que se pueden destruir, y es un problema, porque desde ahí transita la investigación. Existen investigaciones que tienen más de seis años. Obviamente, la prescripción precluyó, porque la investigación comenzó antes. Pero hay situaciones con que ya han pasado cinco o seis años en materia contable y la información ya no está, y tampoco se respalda digitalmente.

Por otro lado, hay información contable que si bien se puede digitalizar, todavía se lleva en papel, y basta que un imputado o un testigo diga: me entraron a robar, hace un acta y la documentación contable ya no está. En cuanto a la cooperación entre policías pueden existir problemas, porque fuera del país la policía no cuenta con jurisdicción. En tal caso, solo resta apelar a las buenas relaciones entre instituciones o a una carta rogatoria que los jueces puedan elevar para conseguir algo en el extranjero.

Entonces, como policías puede existir toda la cooperación, pero pasa que, para practicar el levantamiento del secreto bancario o acceder a información contable en otro país, se produce el mismo problema que acá, por eso es que el procedimiento se hace a través de una carta rogatoria, mediante la cual los tribunales o la fiscalía solicitan al otro país la entrega de información. Me imagino que en ese país también debe judicializarse; no es llegar y levantar la información contable o financiera de una persona.

Se refirió a los sistemas contables los cuales tienen la característica de ser perfectibles y se van construyendo de acuerdo a las necesidades de cada organización, se debe tener presente que el sistema es un registro contable, pero si uno no tiene la parte física para validar la información, desde el punto de vista del peritaje o desde el punto de vista técnico, no va a servir de nada, solo va a ser una guía. En contabilidad, uno siempre debe tener sistemas contables, donde se almacena la información, que reemplaza a los libros que se llevaban antes, pero si no hay respaldo, no se puede validar la información que está en esos sistemas.

Aclaró que la policía no se encarga de todos los delitos funcionarios, sino solo de aquellos que atentan contra la probidad administrativa, es decir, los de corrupción. No quiere decir que la policía no vea los demás, pero lo hace a través de otras brigadas. Solo esta brigada ve los casos que tienen que ver con fraudes al Fisco, malversación de fondos, cohecho, negociación incompatible y tráfico de influencias. Son casos que tienen ciertas complejidades, donde hay que hacer auditorías, levantamientos patrimoniales y financieros. Respecto del secreto bancario, hay dificultades, porque la ley permite que los bancos se nieguen a entregar información, a no ser que sea a través de una orden judicial. Actualmente, la Policía apela a que las personas cooperen y, mediante una autorización voluntaria, permitan acceder al secreto bancario; de lo contrario, puede ser por vía judicial, pero demora un poco más.

En el caso de las cuentas públicas es el mismo tratamiento; pero, en este caso, siempre se han encontrado con la voluntad de las instituciones públicas, en orden a revelar el secreto bancario, respecto de los periodos investigados.

22.- El Director Nacional de Aduanas (S), señor Pablo Ibáñez, en primer lugar, manifestó a la comisión que con fecha 30 de octubre se envió un oficio reservado a esta comisión que detalla la consulta que se realizó respecto de la recaudación que habría conocido el Servicio, a propósito de las operaciones del Ejército desde la zona franca y de la zona franca hacia el resto del país o a zona franca de extensión. En relación con ese oficio reiteró algunos puntos que son relevantes para entender el contexto de la normativa general y específica que tiene la zona franca y el Ejército respecto de determinadas mercancías.

Expresó que la regulación de la zona franca está dada por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda. ¿Cuál es el concepto de zona franca? Es el área o porción unitaria del territorio perfectamente deslindada, próxima a un puerto o aeropuerto, amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera. Es decir, mientras la mercancía permanezca en los recintos de zona franca se considera como que estuviera en el extranjero. La zona franca está circunscrita en general a un recinto amurallado. Lo que está fuera de la zona franca pasa a ser zona franca de extensión, que tiene un límite geográfico dado por regiones o por provincias.

El artículo 10 del DFL N° 2, de 2001, establece que las mercancías ingresadas a la zona franca pueden salir de esta para ser reexpedidas o exportadas al extranjero, y también pueden ser ingresadas al país, sujetándose en todo a la legislación general o especial que corresponda. Si se pretende ingresar desde la zona franca hacia el resto del país una mercancía, eso constituye una importación. Al asumir esta presunción de extraterritorialidad, esa mercancía tiene carácter de extranjera. Por eso, se trataría de una destinación aduanera de importación, sin perjuicio de que puedan existir otro tipo de destinaciones aduaneras.

Se refirió al un primer caso, respecto de las mercancías que están dentro de la zona franca y que quieren ser importadas al resto del país. El que

las importó es un usuario de zona franca y él vende por medio de una factura de importación a un comprador ubicado en el resto del país.

En este caso, el comprador debe tramitar una declaración de importación conforme a las normas generales o especiales que regulan las destinaciones aduaneras de importación que están dadas en la resolución N° 1300, de 2006, contenida en el compendio de normas aduaneras.

Se refirió como segundo caso respecto a mercancías importadas desde la zona franca a la zona franca de extensión. En este caso el usuario de zona franca vende por medio de una Solicitud de Registro de Factura, los famosos SRF, a un comprador residente de la zona franca de extensión para su uso y consumo en la misma área, y el comprador retira las mercancías con la solicitud de registro de factura.

Ahora bien en cuanto a las formas en que el Ejército puede realizar las importaciones desde la zona franca. El Ejército puede importar sin invocar o impetrar algunas de las preferencias o exenciones de que goza, que están en la ley de IVA en particular. Puede importar como régimen general, sujeto a todas las disposiciones de documentación, clasificación, origen y tributación que tiene cualquier otro importador. Puede importar al resto del país sujeto a franquicias.

¿Cómo lo hace? Principalmente, a través de la partida 0001 del arancel aduanero, cuando corresponde a mercancías comprendidas en la glosa de la partida, que están libres de pago de impuestos y de gravámenes: IVA y arancel.

Este tipo de importaciones tienen un tratamiento especial. Están exceptuadas de la documentación general de base que se les pide a las declaraciones de importación, donde quizás el documento más importante para estos efectos es la factura de compra.

Aduanas no solicita la factura de compra respecto de este tipo de operaciones. Solo la declaración de ingreso, que tiene bastantes campos incompletos o se agregan sin información, por el carácter reservado que tienen, y el documento de transporte, cuando se trate de mercancía declarada bajo esta franquicia.

¿Por qué es de carácter reservado? Estas normas de reserva vienen del Código de Justicia Militar, donde se indica que los pertrechos están exceptuados del principio de publicidad. El artículo 436 señala lo que sigue: “Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:”.

El número 4 indica: “4.- Los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales.”

Expresó que respecto a las importaciones a zonas francas de extensión. Acá existe desde zona franca a zona franca de extensión. El usuario

de la zona franca emite una solicitud de registro de factura. La mercancía se encuentra sujeta a una tributación contemplada en el artículo 11 de la ley N° 18.211.

Se trata de un impuesto que es variable, que dura doce meses en cuanto a su tasa, que va modificándose de acuerdo con el comportamiento que tiene el arancel, que hoy corresponde a 0,48 por ciento. Ese es el impuesto que se paga cuando se importa desde la zona franca a zona franca de extensión.

El impuesto opera como una especie de IVA, el cual tiene que pagar el comprador, pero el vendedor retiene ese monto. La mercancía, como lo he dicho, debe ser usada y consumida en la zona franca de extensión. Si esa mercancía quiere o pretende ser ingresada al resto del país, hay que tramitar una importación. Incluso, se puede imputar a la importación el pago de este impuesto previo, pero es una importación de régimen general.

Respecto de las operaciones y montos girados o recaudados entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de septiembre de 2018. En el oficio enviado a la comisión fueron aclarados dichos ítems. Agregó que Aduanas es un servicio que gira o liquida impuestos. No recauda. La recaudación es de competencia y de cargo de la Tesorería General de la República.

En cuanto a las mercancías adquiridas en zona franca y enviadas al resto del país, sujetas a la franquicia 00.01, esto es, las que están acogidas a la reserva y secreto, y que corresponden a pertrechos, tenemos 499 operaciones en que no hay ningún impuesto girado por la exención expresa que hay en la ley de impuestos, de IVA y de aranceles.

Respecto de las mercancías adquiridas en zona franca y enviadas a zona franca de extensión, existen 338 operaciones que suman un total de 13.530 dólares.

Reiteró, que en el caso 1, corresponde a operaciones de importación declaradas bajo la partida 00.01, por lo que no existe recaudación; en el caso 2, corresponden a operaciones sujetas a la tributación contemplada en el artículo 11 de la ley N° 18.211.

En cuanto a las mercancías adquiridas en zona franca y enviadas al resto del país, en la lámina se muestran los RUT. Solo una fue realizada por el Ejército de Chile, Dirección de Logística, pero casi el ciento por ciento corresponde al Comando de Apoyo a la Fuerza del Ejército.

Se puede visualizar el detalle de las operaciones de las mercancías adquiridas en Zona Franca y enviadas a Zona Franca de Extensión por RUT, y también están distinguidas la Zona Franca de Iquique y lo que corresponde a la Zona Austral.

Agregó que lo visible para Aduanas son las operaciones aduaneras: importaciones, exportaciones, operaciones de tránsito, admisión temporal, almacén particular. Las operaciones comerciales que hay detrás, en general, no son objeto de estudio de la Aduana, salvo casos particulares en que la institución deba analizar transferencias de precios, para efecto de determinar la valoración de una mercancía si hay empresas relacionadas, pero la asociatividad que puedan tener privados -aunque en este caso no es privado-, para la logística de importación, la Aduana no interviene, a menos que se pudiese configurar un delito de contrabando.

Respecto de si esto era normal en las importaciones, Aduana sólo llega hasta el pago de impuestos en general. La operación aduanera se cierra con el pago de impuestos y el retiro de la mercancía desde los almacenes de depósitos aduaneros. Ahí se da por cumplida, en general, la obligación tributaria aduanera, sin perjuicio de que sí existen herramientas de fiscalización a posteriori, mediante las cuales se verifica que el cumplimiento de las condiciones necesarias para la concesión de una franquicia sean las que fueron declaradas en su momento. El sistema de Aduanas, como en la mayoría del Derecho Chileno, opera bajo la presunción de la buena fe. Así que se aplica la fiscalización en línea, una línea de auditoría a posteriori, para verificar el cumplimiento real de las franquicias. Así lo hacemos con las franquicias a discapacitados, las franquicias de bienes de capital, tenemos distintos programas de fiscalización.

Es importante recordar la modificación del año 2004, cuando había una definición de los pertrechos de propiedad del Estado, en términos bastante amplios. En verdad, la interpretación, que ustedes pueden ver en el mensaje de la ley N°19.924, apunta a un cuestionamiento de la interpretación del concepto de pertrechos hecha por el director de Aduanas. Hoy está bastante acotado el concepto de maquinaria bélica. Pertrecho es una más de las referencias, pero está bastante acotado el tipo de mercancías y definido de mejor manera el objetivo, de modo que existe un mejor régimen legal, que acota bastante las mercancías que pueden ser calificadas como pertrechos.

Por otra parte, el decreto ley N°480, de 1974, en el artículo siguiente, establece la obligación de los funcionarios de Aduanas de mantener la reserva o secreto de las operaciones que intervengan cuando revisen este tipo de operaciones. Aduanas puede revisar esas importaciones, y lo ha hecho, pero los funcionarios tienen, incluso, penas privativas de libertad que están definidas en este decreto ley, que tienen por objeto resguardar el secreto que establece la ley.

Los integrantes de la comisión realizaron una serie de preguntas al Servicio Nacional de Aduanas respecto a al control de fiscalización del servicio ante irregularidades cometidas por el Ejército.

Aclaró a la comisión que la institución llamada a fiscalizar por el cumplimiento de las franquicias es Aduanas. En general, existen programas de fiscalización de distintas franquicias o de distintas operaciones. No todas las operaciones aduaneras tienen los mismos riesgos, pues algunos tienen que ver con la salud pública, otros con la defraudación a la hacienda pública, otros con situaciones medioambientales. Ahora, no hay ninguna norma que impida revisar, de

hecho, el artículo 2° del decreto ley N° 480, de 1974, contempla expresamente la posibilidad de Aduanas de revisar esas mercancías, establece una notificación previa solamente al Ejército para realizar estas operaciones. Además, está la sanción a los funcionarios de Aduanas que divulguen la información de esas operaciones. En general, las aduanas del mundo operan bajo los criterios de selectividad. La revisión física no es la regla general, son variables los porcentajes de revisión física en el mundo. Las aduanas modernas apuestan a realizar una revisión no en la línea, sino postergarlas para no obstaculizar el comercio. Por eso es que hay programas de revisión a posteriori.

Expresó a la comisión que antes de la ley N° 19.994, el concepto de pertrecho era genérico, aquello está definido en la nota legal del arancel y en la propia ley que hago mención, y se verifican esas operaciones. Hizo hincapié que el sistema aduanero, al igual que otros ordenamientos, se basa en la buena fe. Entonces, si se considera el 5 por ciento de la revisión de este universo, incluso es mayor que los porcentajes generales de revisión. Ahora, si se observan las recomendaciones, las instrucciones, las buenas prácticas de la OCDE, del Banco Mundial, de la Organización Mundial de Aduana, son niveles aceptables de fiscalización dentro de las operaciones aduaneras. Por lo tanto, se fiscalizan las operaciones respecto de las cuales existen indicios, antecedentes o porque la aplicación de las matrices de riesgos representan un mayor peligro en cuanto a la comisión de delito o a la defraudación al fisco. En esa línea trabaja Aduanas y también todas las aduanas en el mundo. No se puede revisar el ciento por ciento del comercio mundial en las importaciones, y no va a pasar. Tendría que ser el servicio más grande del país, pero así no operan las aduanas en el mundo.

Insistió, si las fiscalizaciones que han hecho al Ejército respecto de pertrechos, hallazgos y resultados negativos hubiesen dado cuenta de infracción o delitos de contrabando, eso cambia el comportamiento y habría obligado a generar mayor fiscalización y planes más intensos de fiscalización. Hasta ahora, en el último tiempo, no existe ese historial ni ese comportamiento.

En general, cuando el Ejército tiene dudas de si una mercancía califica o no como pertrecho lo pregunta. Muchas veces le informan que no, que una mercancía no califica como pertrecho. Nos reclaman, pero la ley no da para tanto. El concepto de pertrecho está bien acotado.

Aclaró a la comisión, respecto a la materia del secreto, ya que según el artículo 2, del decreto de ley N° 480, de 1974, las revisiones de Aduanas. El inciso segundo dice expresamente lo siguiente: "El Director Regional o el Administrador de Aduana respectivo ordenará practicar las operaciones de examen físico, revisión documental o aforo de aquellos despachos que la institución beneficiaria haya calificado de carácter reservado, cuando lo estime conveniente." En definitiva, están las facultades para revisar. Esta no es mercancía que esté exenta o eximida o que el Servicio Nacional de Aduanas esté impedido de revisar. Lo puede hacer porque está expresamente facultado para ello. Después añade que hay que comunicar previamente. Además de tener esa facultad, la ley hace la advertencia en cuanto a que existe una penalidad si se vulnera el secreto de la operación.

Al respecto, el inciso cuarto agrega lo siguiente: “El funcionario de Aduanas que divulgue, entregue o comunique a personas no autorizadas, información, antecedentes, documentos o escritos de las operaciones a que se refiere el inciso segundo de esta disposición; o que divulgue, entregue o comunique a personas no autorizadas datos, noticias o informaciones extraídos de ellos, que le hayan sido confiados o que de ellos haya tomado conocimiento con motivo de las funciones que ejerza o haya ejercido anteriormente, será castigado con la pena de reclusión menor en su grado medio a reclusión mayor en su grado mínimo e inhabilitación especial temporal de cargos y oficios públicos.”. La facultad de Aduanas para revisar estas operaciones existe, las han aplicado, como también se fiscaliza a las Fuerzas Armadas y a otro tipo de entidades que tienen franquicias. No solo fiscalizan al Ejército, sino que también a Bomberos, que también tiene franquicia. La facultad de Aduanas tiene que ver en este sentido del derecho público y la facultad de los servicios públicos no son solo facultades, sino que también son deberes.

23.- La Subdirectora técnica, señorita Gabriela Landeros, aclaró a la comisión que una cosa es la franquicia de la 0001, que son los pertrechos, y otra los beneficios de tributación respecto de las ventas que se realicen desde una Zona Franca a una Zona Franca de Extensión. Es importante no confundir. Cuando el Ejército hace importaciones, obviamente tienen apoderados especiales, por lo tanto, saben cuáles son los beneficios que la ley les franquea para obtenerlos, que es lo que haría cualquier importador que esté bien asesorado.

En el ejemplo en particular, más allá de analizar el caso SAM o de C & M, como dice el director, siempre hay que mirar los documentos de base para poder emitir un juicio, el Servicio Nacional de Aduanas, a diferencia de Impuestos Internos, no fue oficiado por Contraloría en este tema en particular, como para haberse enterado de este tipo de triangulaciones. En general, se hacen triangulaciones en las zonas francas porque si la licitación en particular tuviera una restricción respecto a quién adquiere un producto y cómo se entrega ese producto, hay un tema, como dice el director, que es civil o contractual.

Desde el punto de vista aduanero propiamente tal, una cosa son los beneficios que la ley da a un usuario de zona franca para poder realizar ventas como usuario de zona franca, que van a tener ciertas franquicias no del pertrecho, sino que por ser usuarios de zona franca. Si, por ejemplo, soy un proveedor y me adjudico –estoy hablando en general, no del Ejército- entregar a una persona en Arica uniformes –Pisagua entiendo que estaba-, obviamente, para no usar los pertrechos lo que voy a usar es la intermediación de un usuario de zona franca. Si C&M, no es usuaria de zona franca no puede vender con beneficios tributarios, porque para poder vender con beneficios tributarios y solo pagar el impuesto del 0.98, tiene que ser usuario, y para poder ser usuario de zona franca debe cumplir con las condiciones que establece la ley. A ese usuario de zona franca, desde el punto de vista aduanero, le endosan la documentación. Es como que hubiese una tradición del dominio. Generalmente, lo que se endosa es el BL. Entonces, lo más probable es que C&M haya pedido a este usuario de zona franca hacer la intermediación, hacer de trader con el comprador final, definitivo.

Esa venta, de acuerdo con las leyes de Impuestos Internos a esa normativa, debe hacerse de acuerdo a una forma de facturación que es el CRF, que es un documento respecto del que tenemos ciertas dudas entre Impuestos Internos y la Aduana acerca de cuál es la naturaleza jurídica, en el sentido de si es un documento aduanero o tributario, pero esa es la forma en que registran la factura.

Luego, el comprador, con ese documento, saca desde la zona franca, que en este caso pudo haber sido este regimiento que usted señala, los uniformes y se los lleva a Pisagua. ¿Cuál es la condición? Que estos sean usados y consumidos ahí. Por lo tanto, ese es un beneficio que en una operación en general es lógico que uno ocupe la triangulación porque es la forma de obtener los beneficios que da la ley.

¿Cuándo el Ejército no ocupa la triangulación? Cuando en el fondo lo que puede hacer es importar acogido a pertrecho. ¿Por qué? Porque las condiciones para que eso ocurra son mucho más restrictivas, porque tiene que entrar a probar, salvo que haya duda, porque en ese caso se lo pregunta Aduana, que la mercancía es pertrechos, es decir, material bélico. No todos los uniformes son materiales bélicos, no todos los uniformes son materiales bélicos. Un uniforme del Ejército que sea un uniforme civil no es un material bélico, distinto es un uniforme que vaya a ser utilizado para la guerra o que tenga ciertas condiciones particulares. Un usuario de zona franca es el único que podría vender con estos beneficios. Si, a su vez, el que está comprando en la zona franca de extensión no lo va a usar o no lo va a consumir en esa zona y lo quiera importar al resto del país, debería hacerlo bajo las reglas generales, donde tendría que pagar tributo, derechos que correspondan, salvo que fuese el Ejército y que, acogido a la franquicia 0001, es decir, de los pertrechos, pudiera importar sin pagar derechos aduaneros ni impuestos.

Agregó que el Ejército tiene su propio apoderado especial que actuaba y hacía las veces de agente de aduanas. Por lo tanto, Aduana no participa directamente en lo que dice relación con la confección de la operación, pero sí en acciones de fiscalización, en cuanto la institución establezca planes de fiscalización. No hay validaciones en los sistemas; básicamente, por lo mismo, la información que traen las declaraciones de importación es muy acotada. Generalmente no describen valores, por eso no existen montos CIF a indicar. Tampoco describen tipo de mercancía, simplemente dice "pertrecho", por lo tanto, salvo un aforo físico, no podría saber si eso que ingresó es armamento o si es uniforme. No cuenta con esa información; no obstante, existe la posibilidad de revisar en un aforo físico las mercancías para saber si aquello que se está importando sea realmente material bélico.

En general, son operaciones que no traen asociados documentos como facturas, por lo tanto, no hay con qué cotejar. Tendría que iniciar una investigación en particular para ver lo que están ingresando.

Expresó a la comisión que la franquicia de pertrecho solo rige para las Fuerzas Armadas y para importaciones directas. No existen importaciones trianguladas con pertrechos. Las triangulaciones solo se dan cuando

se trata de una adquisición desde una Zona Franca a una Zona Franca de Extensión. En ese caso, debe intervenir un usuario de zona franca, porque ni el Ejército ni ninguna rama de las Fuerzas Armadas es usuario de zona franca.

24.- El Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori, señor Rubén Parra, manifestó a la comisión que Aduanas dispone de una serie de planes de fiscalización. En el ámbito de esta materia en particular, tal como ocurre con diferentes operaciones de importación, el servicio aplica lo que es un sistema de selectividad. Lo que se aplica en ese caso es un sistema de selección donde diferentes parámetros eligen operaciones de riesgo.

En ese caso, existen operaciones del grupo, las cuales fueron revisadas físicamente. Dicha revisión consiste en que el funcionario fiscalizador, bajo el secreto de esa operación, abre el contenedor, constata la mercancía, verifica con el documento que exista de base y comprueba que corresponda a lo que se está declarando. No obstante, esa no es la regla general. En el mundo, las aduanas modernas fiscalizan un porcentaje bajo respecto de lo que es la fiscalización en la línea, porque se tiende a desfasar, con el objeto de generar fluidez del comercio, pero sin descuidar los canales de fiscalización. Por eso hay programas de fiscalización ex post, donde Aduanas realiza una serie de verificaciones, revisiones documentales a posteriori, investigación, etcétera.

Eso permite tener un segundo canal, o bien el servicio fiscaliza a través del punto de control que esté pasando la mercancía, se constata a través de un programa de fiscalización, pero que son las selecciones físicas o documentales en la línea, o por la vía de un programa de fiscalización, que tiene el servicio, en este caso particular, asociado a los pertrechos.

En la actualidad, existe un programa de fiscalización en el cual distintas ramas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública son revisadas documentalmente a posteriori. Esos son básicamente los dos canales: uno de revisión física en línea, por lo tanto, la respuesta es sí, el servicio realiza revisiones físicas, y otro de fiscalización ex post, donde el servicio, pudiendo no ser las mismas operaciones, pueden ser otras operaciones aduaneras, revisa documentalmente que corresponda.

Por ejemplo, en las 499 operaciones asociadas a las franquicias 001, de importación, el servicio realizó el año pasado cerca de 20 operaciones de revisión física, de las cuales se constató que no hay ninguna irregularidad al respecto. Ello da cuenta de un canal regular de fiscalización física.

Señaló que las aduanas en el mundo funcionan en base a perfiles de riesgos, los que se denominan principio de gestión de riesgos.

Para eso Aduanas tiene mecanismos de análisis de riesgos, matrices de riesgos, canales de inteligencia, en las cuales aplica perfiles que van seleccionando aquellas operaciones ya sea de manera automatizada, a través del sistema de selectividad, o a través de algún indicio cuando el fiscalizador esté operando en algún punto de control y le llame la atención una operación aduanera.

La puede seleccionar y realizar un proceso de fiscalización, ya sea físico o documental.

Por lo tanto, a medida de que los riegos de fiscalización son testeados, probados, si se revisa una cantidad de operaciones, a un cierto usuario de comercio exterior y visualizan que ese usuario bajó, esa muestra va comportándose de acuerdo con lo que han visto, va bajando su nivel de riesgo. Si a ese operador se fiscaliza y presenta un nivel de riesgos importante, presenta hallazgos, obviamente los niveles de selectividad asociado a ese operador aumentan y se genera una serie de otros mecanismos de fiscalización. Por lo tanto, los canales y las cifras que han entregado son cifras normales respecto de las cifras internacionales recomendadas por la Organización Mundial de Aduanas.

En segundo lugar, respecto de la pregunta relacionada con las mercancías adquiridas en zona franca y enviadas a zona franca extensión, se genera un proceso de fiscalización que se denomina reconocimiento físico, dado que está en un régimen especial. Hay ciertas operaciones que son revisadas en general por el Servicio.

25.- El Presidente del Consejo para la Transparencia, señor Marcelo Drago³², expresó a la comisión que la institución que representa es un órgano autónomo del Estado dirigida por cuatro consejeros, electos en un proceso en el que el Presidente de la República propone al Senado y este ratifica por dos tercios, y bajo el mandato básicamente de hacer cumplir la ley de transparencia.

Dentro de sus competencias está proponer perfeccionamientos normativos al Presidente de la República y al Congreso Nacional para asegurar la transparencia y el acceso a la información. El artículo 33, letra f), es la razón por la cual fue citado el Consejo, ya que son las facultades propias del consejo y su mandato, que es promover y plantear a los poderes del Estado modificaciones normativas en torno a la profundización de la transparencia. La letra k) del mismo artículo se refiere a colaborar y recibir cooperación de los órganos públicos.

Expuso un caso reciente vinculado a la forma de resolver disputas de acceso a la información vinculada con las Fuerzas Armadas y en temas de probidad y transparencia. Caso 12.082, de 2018. Un ciudadano solicitó el listado de información relativa a adquisiciones del Comando de Apoyo a la Fuerza en las que Famae haya sido intermediario en la operación. El Ejército le señaló que tal información no existía y acompañó un certificado de búsqueda. El ciudadano concurrió al Consejo para la Transparencia con un amparo a la información, se ofició al Ejército, el Ejército presentó sus descargos señalando lo mismo: un certificado de búsqueda firmado por un ministro de fe del Ejército, donde se había buscado dicha información y no existía.

³² Sesión N°8 celebrada el 10 de diciembre de 2018. Apoyó su exposición en presentación disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=158421&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

En vista de las características de esa información se acogieron los planteamientos del Ejército en torno a mantener reserva de dicha información, pues se trataba de compra de armamento. El Ejército adujo el artículo 436 del Código de Justicia Militar, pues dicho artículo tiene complicaciones sustantivas, incluso un vicio de constitucionalidad-, pero a partir de ese artículo se puede hacer un juicio de afectación, en el sentido de si se afecta la seguridad nacional y si en este caso en particular puede ser así.

El Consejo terminó señalando que podría llegar a afectar la seguridad nacional, rechazando el amparo y validando la negativa de entregar la información por seguridad nacional. Pero en el proceso se informó que era totalmente falso: que la información no existía.

Se remitieron los antecedentes a Contraloría, por las faltas administrativas que pudieran existir, por la falsedad que se produjo, como también se entregaron los antecedentes al Ministerio Público por el delito de falsedad en declaraciones de funcionarios públicos. El día 29 de agosto pasado se envió un oficio al Contralor General de la República y al Ministerio Público haciendo ver la visión respecto de que había falta a la probidad y, probablemente, delitos de carácter penal.

Se refirió a cuatro materias. En primer lugar, transparencia como el eje del nuevo mecanismo de financiamiento de las Fuerzas Armadas, proyecto de ley que se está discutiendo en una comisión de la Cámara de Diputados; en segundo lugar, la situación del artículo 436 del Código de Justicia Militar; en tercer lugar, materia de gestión documental, pues hay un problema que no se ha conversado lo suficiente; en cuarto lugar, la exigencia de utilizar el conducto regular para las solicitudes de acceso a la información y transparencia en las ramas de las Fuerzas Armadas, particularmente en el Ejército.

En cuanto al financiamiento de las Fuerzas Armadas, se observa lo que establece el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, en la Comisión de Hacienda del Senado (boletín 7678-02). Esta es la modificación a la ley reservada del cobre y el mecanismo de financiamiento en torno a la ley reservada del cobre. Este es el proyecto que modifica la ley reservada del cobre. Establece, entre otras cosas, un fondo plurianual para la capacidad estratégica de defensa y un fondo de contingencia estratégico. Estimó hay que delimitar el alcance de secreto en cuanto a la gestión en el mercado de capitales del fondo plurianual para las capacidades estratégicas de defensa. Se trata de un fondo similar al relacionado con la regla de responsabilidad fiscal, de superávit estructural. Se llama Fondo de Estabilidad Económica y Social. Básicamente, está relacionado con la regla de superávit estructural y de responsabilidad fiscal cuando se asignan fondos al extranjero para una contingencia futura en materia, sobre todo, de pensiones y otras, con el fin de retirar esos fondos. Se extraen del mercado chileno para que no se produzcan las situaciones económicas que están detrás de un superávit, sobre todo en materia de dólares.

Agregó que hay reglas de transparencia bien sustantivas en ese fondo. Se sabe dónde se está invirtiendo, en qué se está invirtiendo, de qué forma se está invirtiendo. Evidentemente, los retiros de este fondo van a estar

destinados a compras fundamentalmente de equipamiento, de armamento militar. Eso debe caer dentro de las causales de reserva, y la propia Constitución establece reserva de la información porque puede afectar directamente la seguridad nacional. Sin embargo, eso no puede obstar a que se conozca cómo se están invirtiendo esos fondos, por lo menos a nivel de porcentajes y de montos globales.

Manifestó que se debe establecer un régimen claro de qué es público y de qué es secreto, transparentar las inversiones de ese fondo en el Mercado de Capitales y los retiros del fondo mantenerlos en reserva, porque corresponden a gastos con potencial afectación a la seguridad nacional. En segundo lugar, se deben fortalecer los deberes de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa Nacional ante el Congreso Nacional en el proyecto de ley que se está tramitando en el Senado (boletín 7678-02) . La aplicación de los recursos del fondo de inversiones en comento se contabilizará de forma extrapresupuestaria y el uso de recursos y también sus inversiones serán mediante decreto reservado. Por lo tanto, todo ese manejo no se da a conocer al público.

Señaló que existe un programa cuatrienal de inversiones y el Ministerio de Defensa debe informar anualmente la actualización del programa de inversiones ante las comisiones técnicas de cada Cámara. La actualización del programa de inversiones es un programa de gastos, lo que se ha hecho con los fondos, no solo de la programación de las inversiones futuras. Las ramas del Congreso Nacional y las áreas técnicas debieran saber con mayor periodicidad, por lo menos trimestralmente. Este es un fondo cuyo ciclo es de cuatro años, por lo que solo hay cuatro informes. Si se establece trimestralmente podrá haber un seguimiento mucho más estrecho de las inversiones de ese fondo.

Asimismo, es necesario publicar en Transparencia Activa una versión pública del reporte trimestral a través del sitio electrónico del Congreso Nacional. Sin embargo, podría haber una afectación a la seguridad nacional si se conoce el detalle de esos informes de inversiones y de utilización de estos fondos, pero aquello no obsta a que exista parte de esa información que no afecte la seguridad nacional y que pueda darse a conocer públicamente, elaborando una versión pública de esos informes, por ejemplo, que se saquen ciertos guarismos, que se saque cierta información estratégica, pero que la información global pueda darse a conocer a la ciudadanía mediante transparencia activa.

En tercer lugar, en materia del proyecto de ley sobre financiamiento, fortalecer las reglas de transparencia y de probidad aplicables a los miembros del Comité Técnico a cargo del fondo. Existe un Comité Técnico compuesto por tres personas, un representante del Presidente de la República, otro del Ministerio de Defensa Nacional y otro del Ministerio de Hacienda. Básicamente se establece como órgano técnico colegiado para la administración de este fondo y la rendición de cuentas del mismo. Tienen que ser funcionarios de carácter civil, no de las Fuerzas Armadas. Eso está en el proyecto de ley.

Lo propuesto por el Consejo es que se debe establecer claramente que deben cumplir con los deberes de probidad y transparencia, y establecerlo en la propia ley, para el ejercicio de este cargo como funcionario designado para estos efectos, como también se debe tener dedicación exclusiva o

un mecanismo claro en donde distingan sus actividades privadas de las públicas, ya que son administraciones de fondos que son multimillonarias, por lo tanto, la posibilidad de conflicto de interés son sustantivas. Además de agregar un esquema de previsión post empleo, ya que en el proyecto de ley no lo menciona, no hay incompatibilidades después que dejan el fondo. Entonces, debiera existir un sistema de restricciones post empleo de al menos un año en empresas relacionadas con el Ministerio de Defensa Nacional o con las instituciones de las Fuerzas Armadas que no puedan ser contratados por aquella bajo ninguna circunstancia, al menos por un año. Además, esto tampoco se encuentra en el proyecto, debiese incorporarse la realización de auditorías semestrales en la actuación de este comité, con el fin de que exista una fiscalización periódica sobre el buen uso de los recursos públicos disponibles a este fondo, como también establecerse el mismo esquema de publicidad en materia de declaración de intereses y patrimonio, y de agenda relacionada con la ley del *lobby*.

El proyecto de ley establece ciertas obligaciones al respecto, pero debiese adicionarse para que sea de estándar público, que sus declaraciones de intereses y patrimonio sean públicas y se publiquen en el infoprobidad, que su audiencia de *lobby*, los regalos que hayan recibido y los viajes que hagan se publiciten en el sistema de infolobby.

Por último, en materia del proyecto de ley sobre financiamiento, fortalecer el deber de rendición de cuentas de la Contraloría General ante la comisiones de Defensa del Congreso.

En el artículo 100 del proyecto se establece que los decretos de inversión en material bélico y gastos de defensa de carácter reservado, la Contraloría podrá formular observaciones a los decretos y en caso de estimarlo, ordenará una auditoría al efecto. Esa labor, en el fondo son las reglas de fiscalización de Contraloría respecto de la inversión de estos fondos. Lo que está muy bien, por cierto.

Sería conveniente que Contraloría deba rendir cuentas de estas fiscalizaciones, principalmente ante el Congreso Nacional. Como también establecerse una obligación de rendición de cuentas semestral de la Contraloría ante las comisiones de Defensa de ambas Cámaras, que se puede ver en sesión conjunta y secreta, pero que básicamente tengan la obligación de rendir cuentas periódicas sobre las fiscalizaciones que está realizando al efecto, y publicar una versión pública de los reportes en los sitios electrónicos del Congreso Nacional.

Hizo presente que el artículo 436 del Código de Justicia Militar, el cual es utilizado recurrentemente, porque se alega como causal de reserva, por distintas ramas de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, porque alcanza también a Carabineros. En una buena parte de los casos tienen fundamentos los cuales son acogidos porque efectivamente, a juicio del Consejo la seguridad nacional es un bien jurídico establecido en el artículo 8° de la Constitución que se debe respetar en términos de reserva de la información, pero además es un bien jurídico que no solo protege a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, sino que protege al país entero y a la nación. Por lo tanto, es uno de los bienes jurídicos más protegidos cuando es necesario hacerlo, sin embargo, muchas

veces se aduce causales de seguridad nacional en materias que no dicen relación con esa materia, incluso, en ocasiones caemos en situaciones de frivolidad sustantivas. Por ejemplo, en seguridad nacional no se pueden dar a conocer los nombres de los profesores de las academias que habían sido recontratados, como ex-oficiales, para hacer clases. Ya no son uniformados, son ex-oficiales, contratados para hacer clases. Si fueran clases en materia de inteligencia, de inmediato se aceptaría que existe causal de secreto, en materia de inteligencia, perfecto, o algo verdaderamente estratégico perfectamente se podría aducir una causal de reserva si, por ejemplo, se está enseñando el uso particular de un mecanismo, algoritmos de defensa en materia de *drones*, etcétera. En consecuencia, si existe algo sustantivo en materia de seguridad nacional, el Consejo será el más preocupados de que se bien aplique la causal de seguridad nacional que está en la Constitución.

Expresó a la comisión que el artículo 8° de la Constitución, en su inciso segundo establece las causales de reserva como principio general que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como su fundamento y los procedimientos que se utilicen. Esa es la regla general y solo por excepción podría haber una reserva de la información. Entre otras, se puede establecer reserva de la información cuando la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de dicho órgano, los derechos de las personas, los derechos de terceros, la seguridad de la nación, o el interés nacional. El interés nacional se refiere a las relaciones exteriores, fundamentalmente.

El artículo 436, modificado el año 1983, es muy anterior a la modificación del año 2015, y señala que “se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado”. Es decir, no cuando afecte la seguridad de la nación, sino que basta que se relacione con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público interior, la seguridad de las personas. Aquí, establece lo relativo a las plantas o dotaciones, los planes de instalación, los pertrechos militares, etcétera. Este artículo se utiliza permanentemente para mantener en reserva información, muchas de las cuales, a nuestro juicio, no está realmente vinculada con seguridad nacional, sino que perfectamente podría ser de conocimiento público. En este sentido debe haber un juicio de valor detrás de este artículo, señalando expresamente de que tiene que probarse la afectación. Eso se llama la reconducción material al artículo 8° de la Constitución, y al respecto las Cortes sistemáticamente nos han respaldado, es decir, el Consejo para la Transparencia contribuyó y las Cortes en esto han ratificado permanentemente.

Agregó que debe existir una configuración que establezca, primero, como regla general, la transparencia aplicable a las Fuerzas Armadas, es decir, el mismo principio que está en la Constitución y en la ley de Transparencia, pues ninguna exime a las Fuerzas Armadas de esto. Por lo tanto, establecer esa regla general en el propio Código de Justicia Militar solo es una ratificación de lo que ya existe en nuestro sistema.

Asimismo, hay que ajustar la regla del secreto militar a los requisitos constitucionales y establecer un listado de materias sensibles para el resguardo de la seguridad nacional. Me refiero a que hay que mirarlos con atención

para hacer la evaluación de afectación, para ver si efectivamente se puede afectar o no la seguridad nacional. Pero siempre hay que probar esa afectación.

En cuanto a la planificación primaria y secundaria, incluyendo otras planificaciones como la táctica; capacidad operativa de las Fuerzas Armadas; cooperación recíproca entre Estados; pertrechos militares e individualización del personal con función específica y equipamiento militar, podría estar la afectación, no en las plantas, que solo fijan los cupos de que se dispone; y establecer una regla expresa sobre publicidad de las platas en las Fuerzas Armadas y de Orden. Esto es algo que se está discutiendo en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara. Aquí está el presidente de dicha instancia, a quien acabamos de remitirle parte del trabajo sobre la modificación a la ley.

La gestión documental en materia de Fuerzas Armadas y Carabineros, lo importante es tener claro que las Fuerzas Armadas y de Orden tienen una regla que los exceptúa del régimen general del Estado chileno: pueden establecer reglas especiales -las que han establecido siempre- para que no se les apliquen las reglas generales. Entre estas está el decreto de 1929, en el que básicamente se establecen plazos y procedimientos para el archivo de la información; se distinguen tres tipos de información que obran en poder de la administración del Estado, municipalidades y notarías. Buena parte de la información se envía al archivo nacional, otra se destruye, fundamentalmente copias o información irrelevante, para lo cual hay varios criterios bien establecidos. Pero el artículo 14, inciso final del cuerpo legal, excluye de la aplicación a las Fuerzas Armadas y de Orden. Este artículo se modificó el 17 de enero de 1989 para exceptuar de las reglas generales, en materia de gestión de archivo, a las Fuerzas Armadas y de Orden. Ellos tienen sus reglas especiales, lo que implica que pueden destruir información o no digitalizarla, en fin, que pueden gestionarla de acuerdo a las decisiones de cada rama de las Fuerzas Armadas, por cuanto cada una tiene reglas distintas.

Expresó que se debe reemplazar la reglamentación interna de las Fuerzas Armadas por una reglamentación unificada, que sea del Ministerio de Defensa Nacional y/o del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Estamos en la etapa de las propuestas, obviamente, el Ministerio del Interior en relación con Carabineros y el Ministerio de Defensa en materia de Fuerzas Armadas, donde existan reglas claras de gestión documental, de posibilidades de destrucción documental, de políticas de administración documental que sean únicas para las Fuerzas Armadas y que sean emitidas desde el Ministerio de Defensa Nacional. Ciertamente, que se digitalice buena parte de la información sustantiva, porque muchas veces se alega su inexistencia por estar en papel y es muy difícil encontrar el papel. La información perfectamente podría estar disponible en términos digitales; buena parte del Estado la tiene así. Creemos que se debe avanzar en esa línea también.

Además, hay que establecer deberes de custodia de documentos secretos localizados en las respectivas instituciones; prohibición de archivo y destrucción de documentos en caso de que exista una investigación penal en curso. Esto, fruto de una regla que hasta hace muy poco se planteó en el marco

de la OEA. En distintos países de Latinoamérica, cuando se abrían procesos penales por violación de derechos humanos en ramas de las Fuerzas Armadas o de la policía, la información se destruía apenas comenzaba la investigación de carácter penal, y como tenían reglas y facultades particulares de gestión documental, podían hacerlo. Creo que es bueno adelantarnos y establecer una prohibición de destrucción de archivos cuando haya una investigación penal en curso. Y además tipificar penalmente la sustracción, destrucción, inutilización u ocultación de estos documentos.

Expresó que en el último tiempo, han aparecido nuevos casos donde a miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden se les deniega el acceso a la información pública, o sufren consecuencias disciplinarias por haber solicitado información a través de la ley de Transparencia, porque, de acuerdo al superior jerárquico, se estaría violando el conducto regular establecido en la reglamentación de las Fuerzas Armadas. La ley de Transparencia no establece ninguna excepción al ejercicio del derecho al acceso a la información pública, tampoco la ley orgánica de las Fuerzas Armadas y mucho menos la Constitución.

Por lo tanto, aducir esa causal de reserva, a nuestro juicio, viola flagrantemente el derecho al acceso a la información pública, en el caso de quienes ostentan uniforme. Además, ha sido planteado en distintos momentos en las cortes, las que han ratificado el mismo criterio del Consejo para la Transparencia: no es aplicable el conducto regular como una causal para impedir el ejercicio de acceso a la información a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Recordó la situación del puente mecano que se construyó en la época en que el señor Jaime Ravinet era ministro, incluso, llegó a la Cámara de Diputados el tema sobre si debía darse a conocer o no la información de su construcción. A juicio del Consejo, no había afectación a la seguridad nacional, porque no era un gasto relacionado con armamento ni con pertrechos militares propiamente tales, era un puente mecano que se utilizó para fines civiles en un punto del país después del terremoto de 2010, pero generó toda una disputa. En esa oportunidad el ministro presentó su renuncia. Sin embargo, el Consejo señalamos claramente, en todas las etapas, que la información debía ser pública a pesar de que estaba en el marco de la Ley Reservada del Cobre.

Afirmó que la afectación de la seguridad nacional debe ser particular, no general, específica y debe probarse, no basta con que nos digan que puede llegar a afectar, sino que deben probar que efectivamente se puede afectar con elementos que nosotros podamos hacernos un juicio de afectación real, no basta con alegar la reserva.

En materia de capacitación y de cómo se interactúa, por ejemplo, con el nuevo mando de Carabineros han realizado un trabajo bien estrecho de capacitación de todos los niveles, han sostenido conversaciones con el cuerpo de generales, de coroneles y de mayores en distintos momentos, bien francos, bien directos, informando todo lo que está mal, las cosas que había que cambiar y cómo debían modificarse, fue un espacio que no había existido antes y ha sido muy valioso para ambos. De hecho, han tomado varias medidas a partir de lo que hemos

ido planteando. Sin embargo, no ha pasado lo mismo en otras ramas de las Fuerzas Armadas, no se ha dado la situación.

Cuando se visualizan infracciones a la ley efectúan auditorías o sumarios, existen varios sumarios anteriores abiertos, las auditorías permiten una visión más global de lo que está pasando y para saber si las causales de reserva se están aplicando arbitrariamente o no, porque solo se puede conocer los casos sobre los cuales llega la información de la gente que ha reclamado y que llega al Consejo. Sin embargo, hay una serie de casos que nunca llegan al consejo, porque la gente no presenta un reclamo. Todo eso lo vemos con más detalles en las auditorías y últimamente la hemos realizado, sobre todo, en el Ejército. Creo que esa es la última que tenemos abierta al respecto.

Respecto de las dotaciones policiales, comparten plenamente los criterios que se han discutido sobre la reforma que se ha planteado. ¿Qué hemos visto? Por el artículo 436 se deniega las dotaciones de manera general, sea donde sea, cuando sea y cómo sea a nivel policial. Bueno, creo que últimamente eso ha cambiado un poco, pero históricamente se ha negado todo. Entonces, no se pueden dar a conocer las cifras globales de Carabineros en ejercicio ni las cifras a nivel regional o comunal y tampoco las de un reten en particular. ¿Qué han dicho al respecto? Ocasionalmente, cuando se trata de la dotación de un retén fronterizo en una zona donde hay tráfico de personas o de droga, es legítimo que por una afectación en las funciones de Carabineros y a la seguridad de la nación se conozca esa dotación, pero si hablan de la dotación regional, por ejemplo, alguien podría decir que en la Región de La Araucanía podría haber una afectación, pero es bien discutible. Sin embargo, si hablan de las regiones Metropolitana, de Tarapacá o de Antofagasta, no debería haber afectación de ninguna naturaleza.

26.- El Director Jurídico del Consejo para la Transparencia, señor Pablo Contreras, aclaró a la comisión la materia relativa a “reserva” en materia de defensa, señaló que en esta materia los relatores especiales de las Naciones Unidas para la libertad de expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en conjunto con la sociedad civil y expertos en defensa, elaboraron los denominados Principios de Tshwane, en 2013, respecto de esta materia, en honor a la ciudad del Continente Africano. Por lo tanto, hay todo un desarrollo respecto de cuáles deben ser las reglas aplicables a la reserva de información, de cómo debiesen configurarse las alegaciones de seguridad nacional, de cuáles debiesen ser las materias que pueden ser objeto de reserva y cuáles no pueden en ningún momento serlo. Esto ha sido recogido en algunas de las legislaciones domésticas, acceso a la información pública en el continente, por ejemplo, en países como Perú, México o Argentina se establece expresamente que no se puede alegar la seguridad de la nación para denegar acceso a la información pública relativa a violaciones graves de derechos humanos.

Eso es el estándar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gomes Lund contra Brasil, caso emblemático de 2010. Esa es una de las materias, por ejemplo, en que no exista regla expresa en el ordenamiento jurídico chileno y que ha sido recogido en estos principios, y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero además los principios

establecen expresamente que existe un interés público calificado cuando hay indicios de actos de corrupción, de malversación de caudales públicos, y en general cualquier tipo de irregularidad, por lo que en esas materias no debiese existir reserva de la información en post de la seguridad de la nación.

Lo que se debe proteger, en general, son cuestiones de capacidad estratégica y de planificación, en el mundo civil decir planificación primaria o secundaria no dice mucho, pero si les pongo el subtítulo este es el plan de guerra. La planificación táctica es el despliegue de los medios de la defensa y también la planificación, en materia de estados de excepción constitucional, o en materia de operaciones de paz. Todas esas cuestiones son muy específicas y en el mundo militar hacen mucho sentido. De hecho, hoy en el artículo 436 del Código de Justicia Militar no aparecen, en ninguna parte se menciona la planificación estratégica de la defensa como una materia que debe ser secreta. Sin embargo, si sale secreta las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, en ese punto.

Señaló que se ha avanzado en un amplio consenso de que no basta con una mera invocación y que la alegación de seguridad nacional no puede ser un obstáculo a la rendición de cuentas, porque efectivamente ha tendido a autonomizar la operación de las Fuerzas Armadas frente al control civil democrático. Una de las formas de hacer efectiva la subordinación militar al poder civil democráticamente electo es a través de un mecanismo de rendición de cuentas que incorpora el elemento de transparencia y acceso a la información pública.

Para eso es central que la causal de la seguridad de la nación sea circunscrita a aquellas materias sensibles que efectivamente puedan dañar la capacidad del Estado de Chile a defender la integridad territorial de la República o la soberanía del Estado.

Además de estos estándares comparados en materia de seguridad de la nación, como causal de reserva secreta, y cuáles debiesen ser los alcances y cómo los “principios de Tshwane” (*principios sobre seguridad nacional y derecho a la información-Tshwane*) han configurado el contenido de esa causal. Asimismo, si uno observa a los países de la OCDE, respecto de cuáles son los regímenes de tratamiento de la información, los perfiles de acceso a información confidencial y cómo se trata eso, para ejercer las competencias constitucionalmente garantizadas de órganos como el Ministerio Público, la Contraloría u otros órganos, como el Consejo de la Transparencia, los órganos tienen las competencias para requerir y las instituciones no pueden negarle el acceso, en principio, y debe haber mecanismos de control para hacer eso. Por ejemplo, a nivel de la aplicación de la ley de Transparencia en Estados Unidos, la *Freedom of Information Act* (FOIA), hay todo un sistema de revisión *in camera* de la información, que es secreta, por seguridad de la nación, precisamente para que eso sea efectivo, se ha realizado en algunas oportunidades, en el amparo que citó el Presidente, respecto de dar a conocer la Ley Reservada del Cobre a través de un canal de custodia, con un uniformado. El texto de la Ley Reservada del Cobre llegó al Consejo para la Transparencia, se abrió, lo vieron los consejeros, se cerró en el mismo sobre y se envió nuevamente con el mismo uniformado. Y eso permite ilustrar y tomar la decisión. En el caso de las actas del Consejo de Seguridad Nacional, el Estado

Mayor Conjunto ha permitido que el Consejo vaya a las instalaciones, revise las actas y pueda adoptar su decisión con conocimiento de causa. Entonces, hay que tener reglas muy claras de que los perfiles de acceso a esa información clasificada, los *clearance*, existen, pero también hay que separar, en la aplicación de la causal de reserva o de secreto, qué es lo estratégico y operativo de las Fuerzas Armadas de ese reservado, y qué debe ser información pública en general.

Agregó que en el en el derecho comparado se discute qué se entiende por delito que protege un bien jurídico estrictamente militar y en el concepto del Código de Justicia Militar chileno si están involucrados bienes, pertrechos, equipamiento militar, una desviación de fondos. Efectivamente eso podría caer dentro de alguno de los tipos penales del Código de Justicia Militar.

En cuanto a ítem destrucción de información, manifestó a la comisión que ninguna información relevante debiera destruirse. No es tan difícil establecer qué es relevante y qué no. Es caro mantener información, es caro mantener documentación, no cabe ninguna duda. Pero era muy caro, históricamente, porque se requerían metros cuadrados de almacenaje, pago por sistemas de archivo, etcétera. Eso se ha ido abaratando sustantivamente con las tecnologías de la información, porque pueden almacenarse electrónicamente, considerando medidas de seguridad, pero se abarata, porque no hay costo por bodega y los metros cuadrados disminuyen. Hay información superflua, del día a día, que no es problema destruir. Hay muchísima información histórica que es destruida, porque no tiene ningún valor, y está bien que sea así. Sin embargo, la tendencia general respecto de la información relevante es a establecer plazos sustantivos o sencillamente no permitir su destrucción, porque mucha información no se destruye. Esto pasa en las Fuerzas Armadas. La información de municipalidades y de ministerios va toda al Archivo Nacional, todo lo sustantivo va al Archivo Nacional, o se mantiene en los archivos institucionales; no se destruye.

Respecto de los funcionarios civiles y protección al denunciante, no cuentan con una evaluación. El sistema alemán es un excelente ejemplo en esta materia; está tercerizado, no son funcionarios públicos los encargados del sistema, por lo tanto, no tienen que rendir cuenta a un superior ni tienen amarres en términos de denunciar o no.

Relató un caso sobre botas militares: la cantidad de botas, el tipo de bota, el modelo de bota, a quién se le compró, las facturas de compra, etcétera. Se nos denegaba completamente en razón del artículo 436, del Código de Justicia Militar. No se podía saber, porque podía afectar la seguridad nacional, porque con eso se podía determinar la dotación. Por consiguiente, decidimos eliminar la cantidad de pares de botas aplicando la divisibilidad: tarjamos parte de la información que podía afectarlos. Señalamos: aplíquese divisibilidad y suprimase la parte sobre cantidad de botas, además de un par de datos adicionales. Pero el resto de la factura fue entregada. Pero la actitud inicial es que hay que denegarlo por el artículo 436.

27.- El Ministro de Defensa Nacional, señor Alberto Espina, (Segunda concurrencia) expresó, que el Presidente Sebastián Piñera le solicitó, como programa de gobierno, una defensa moderna al servicio de todos los

chilenos. Esto porque los cambios que se han producido en la defensa a nivel mundial y continental son muy grandes. Hoy la principal amenaza para los países, en materia de defensa, es el ciberespacio que siendo bien utilizado es un gran avance para la humanidad y mal utilizado puede generar crisis de consecuencias impredecibles.

Dentro de los cambios de la defensa. Primero, modernizar la defensa de acuerdo con los nuevos desafíos del entorno nacional e internacional y, segundo, la probidad y el correcto empleo de los recursos asignados a las Fuerzas Armadas. Esas fueron las instrucciones del Presidente de la República.

Expresó que la defensa comprende cinco misiones. La primera -la más relevante- es la defensa de la soberanía y la integridad territorial. En tiempos de paz, que se mantienen gracias a las Fuerzas Armadas, quienes han tenido la capacidad de disuasión y por supuesto la vocación de paz que ellas tienen, como también los gobiernos en que Chile, desde hace 130 años, no enfrenta ningún conflicto armado. En tiempos de paz hay cuatro misiones que se llevan adelante permanentemente:

-Las emergencias nacionales y protección civil.

-Cooperación internacional y apoyo a la política exterior que en el mundo moderno es fundamental y Chile tiene un papel muy relevante que cumplir. Hemos sido elegidos por la unanimidad de los 33 países de América para ser sede, en 2020, de la Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas y por ser el

-Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, cuya labor es muy importante y relevante y dice relación con cómo las Fuerzas Armadas colaboran permanentemente con la comunidad. Cito tres ejemplos y voy a explicar qué relación tiene esto con lo que exponemos de probidad. Al sur de Chiloé, en todas las islas, quienes atienden a la gente modesta, humilde, en sus atenciones médicas dentales es la Armada de Chile. Si no estuviera la Armada de Chile, no se atenderían. En el caso de la Fuerza Aérea de Chile, todos los años hace operativos en la Isla Rapa Nui, teniendo ya más de dos décadas, para la atención médica.

En el caso de Ejército de Chile, a través de su hospital modular, realiza un trabajo particularmente en las zonas más vulnerables; lo ha hecho en Arica, en Cerro Navia, en La Araucanía, en la provincia de Malleco, donde disminuyó en un porcentaje importante las listas de espera para el tratamiento de enfermedades y cirugías de mayor habitualidad en la comunidad.

-Seguridad e intereses territoriales ya que hay que velar por los 3,5 millones de kilómetros cuadrados de mar territorial que tiene Chile, los casi 800 mil kilómetros de zona terrestre, los 4,5 millones que hay de espacio aéreo, los 25 millones de kilómetros cuadrados de la zona SAR, que es donde la Armada de Chile realiza labores de rescate y atención por los convenios y acuerdos internacionales.

Dentro de eso, está el 41 por ciento de zonas protegidas que tiene Chile dentro de la zona económica exclusiva. Para cumplir esto, hay cuatro elementos claves. El personal, que es la formación de los integrantes de las Fuerzas Armadas, que es fundamental, ya que sin personal debidamente capacitado, con altos niveles de profesionalismo, realmente no podría cumplirse esta función; medios materiales; entrenamiento, y la infraestructura. Todo eso tiene principios rectores, que son eficacia, eficiencia, sostenibilidad y –elemento muy importante- corrección, es decir, la probidad. Las Fuerzas Armadas tienen el monopolio de la fuerza, porque así lo ha resuelto democráticamente Chile, tienen dos obligaciones que surgen de ese monopolio. Primero, respeto irrestricto de los Derechos Humanos, y, segundo, tener los más altos estándares de probidad sobre la materia.

Manifestó que el Ministerio de Defensa Nacional, desde que asumió el nuevo Gobierno, asumió el cargo un convenio con la Contraloría General de la República, En segundo lugar, han realizado un número muy relevante de auditorías. En tercer lugar, han avanzado en una agenda de probidad que la lidera el subsecretario de Fuerzas Armadas, Juan Francisco Galli, que ha emanado de un instructivo ministerial dictado recientemente. Afirmó que la planificación primaria y secundaria, que es la forma en que Chile afronta las crisis. ¿Cuándo se produce una crisis? ¿Cómo reacciona nuestro país? ¿Cómo reaccionan nuestras Fuerzas Armadas? ¿Cómo nuestras Fuerzas Armadas estratégicamente se posicionan dentro de nuestro territorio? Son decisiones, primero, del Presidente de la República de forma exclusiva y excluyente y, luego, del ministro de Defensa de acuerdo con las políticas instruidas por el Presidente.

Señaló que en la política de adquisiciones y mantenimiento de material bélico, quien define qué se compra no son las Fuerzas Armadas sino que es el Ministerio de Defensa. Las Fuerzas Armadas postulan, de acuerdo con la planificación estratégica de defensa, a una cantidad de proyectos que son revisados según la naturaleza por la Subsecretaría de Defensa o la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas. Hecho eso, tienen que ser autorizadas por el ministro de Defensa. Las operaciones conjuntas se llevan a cabo cuando las Fuerzas Armadas deciden entre ellas realizar, bajo la dirección del Estado Mayor Conjunto, una operación conjunta. Por ejemplo, el ejercicio militar Tormenta realizado entre las tres Fuerzas Armadas, que tiene por objeto prepararse para una eventual crisis, para efectos disuasivos que tiene Chile, pero simultáneamente para emergencias. Esos ejercicios militares son autorizados por el Ministerio de Defensa, al igual que los ejercicios que realizan las fuerzas especiales. Por tanto, todo eso requiere la autorización del Ministerio de Defensa.

Afirmó que las Fuerzas Armadas no son patrimonio de ningún sector político. Las actuales Fuerzas Armadas son muy distintas a las de hace cuarenta años. Señaló que las Fuerzas Armadas de Chile quieren ser un factor de unidad, trabajar por las misiones, y no verse involucrados en hechos que desnaturalicen la función que les corresponde. La definición de la labor de las Fuerzas Armadas y su financiamiento, el uso de los recursos, es que debe ser resuelto democráticamente, no hay que tenerle miedo a la democracia para discutir el financiamiento de las Fuerzas Armadas, porque tiene que ser un tema de amplio consenso nacional. No se puede imponer, por una mayoría social o por una norma

vigente, que no resuelva democráticamente el Congreso Nacional, para que asumamos la responsabilidad conjunta. Confío en que todos tenemos conciencia de la importancia que significa contar con Fuerzas Armadas de gran nivel de disuasión.

En segundo lugar, van ciento treinta años, porque existe vocación de paz y porque Chile cuenta con Fuerzas Armadas que son altamente profesionales, eficientes y prestigiosas. Por lo tanto, la siguiente consideración es que junto con ser resuelta democráticamente queremos que sea transparente.

En tercer lugar que tenga control. Todo aquello que no se controla es factible de incurrirse en irregularidades. Por eso fue presentado el proyecto de ley que termina con la ley reservada del cobre.

Afirmó a la comisión que la inmensa mayoría de los miembros de las Fuerzas Armadas son personas honestas, honradas, que trabajan día a día, hombres y mujeres, más de doce mil mujeres, por servir al país.

Por lo tanto, la generalización daña a las Fuerzas Armadas, y lo hace muy injustamente; por lo anterior solicitó, que cuando tengan que opinar legítimamente, que es su derecho sobre la materia, tengan cuidado con generalizar, porque se hace un daño absolutamente inmerecido.

Agregó que respecto de la carrera militar, va a entrar un proyecto al Congreso Nacional sobre ese tema, particularmente sobre la modernización de la carrera militar. La Defensa cambió radicalmente. ¿Cuántos soldados hay en Chile? ¿Qué equipamiento necesita nuestro país? ¿Cuáles son las verdaderas amenazas que tenemos para los próximos diez, quince, veinte a veinticinco años? ¿Cuáles son los estándares éticos y formativos que deben existir dentro de las Fuerzas Armadas? No hay que tener miedo de modernizar a las Fuerzas Armadas. Quienes aprecian a las Fuerzas Armadas, y las respetan.

28.- El Subsecretario para las Fuerzas Armadas, señor Juan Francisco Galli³³, manifestó a la comisión cuáles son las medidas adoptadas en materia de probidad y transparencia. Es la agenda anunciada por el ministro, que incluye medidas administrativas y legales en esta materia. Algunas se han cumplido y otras están en proceso de formulación.

En primer lugar, en materia de probidad y transparencia, adoptaron tres ejes principales: El primero, la creación de un Comité de Auditoría Externa, siguiendo la lógica de los gobiernos corporativos más modernos; que apunta a darle apoyo a quien está a cargo de la toma de decisiones, donde están el Ministerio de Defensa Nacional, el subsecretario de Defensa y Fuerzas Armadas, y el auditor general del gobierno, junto con el auditor ministerial del mismo Ministerio de Defensa Nacional. ¿Cuál es la función esencial del comité? Es importante aclarar que este comité no sustituye ninguna de las instancias existentes; es decir, cada una de las instituciones tiene su contraloría interna. Existe un auditor ministerial que aplica las políticas de auditoría del gobierno.

³³ Sesión 8ª, celebrada el 10 de diciembre de 2018.

¿Qué hace el comité? Esencialmente supervisa tres cosas. Primero, supervisa que la forma en que se realiza el control interno dentro de las instituciones se desarrolle de acuerdo con los riesgos reales y potenciales de las áreas que tienen mayor criticidad, ya sea por el volumen de recursos que administran o por el nivel de riesgo que tienen, es importante que ahí se concentre el control; segundo, supervisa que los controles sean eficaces en materia de probidad, no solo de administración de recursos o no solo operacionales sino que también en materia de probidad administrativa; y, finalmente, supervisa que los controles que se realicen sean útiles al mando, en materia de gobernanza del sector. De nada sirve que exista un amplio sistema de control si no es útil para quien tiene que tomar las decisiones, para corregir procedimientos o errores que se hayan cometido en el pasado, de manera que estos procedimientos permitan evitar que se vuelvan a repetir en el futuro.

En materia de probidad y transparencia ha sido muy discutido, que es la creación del registro único de proveedores. En 2012, durante el primer gobierno del Presidente Piñera se creó el registro especial de proveedores del sector Defensa, que se administra desde el Ministerio de Defensa; sin embargo, cada entidad, cada centro de costo de la Defensa, cada institución tenía su propio registro de proveedores. Eso era un avance, sin embargo, generaba problemas porque había proveedores que estaban en algún registro de proveedores del Estado Mayor Conjunto, pero no estaban en el registro de proveedores del Ejército, y eso generaba descalces de información o constituía riesgo de eventuales conflictos de interés. Por lo tanto, es conveniente que es necesario avanzar hacia un solo registro de proveedores de la Defensa.

En tercer lugar, respecto de la obligación de rendir cuentas al Ministerio de Defensa Nacional, cuenta en variadas ocasiones con información disgregada, pues no se entrega de manera homogénea por parte de las instituciones. ¿Qué se pretende, entonces? Que el Ministerio de Defensa Nacional fije objetivos para cada una de las instituciones en las distintas áreas; por ejemplo, en recursos humanos, en ejecución presupuestaria, en análisis financiero, en compras y contrataciones, en control de gestión y en auditoría interna, donde se obtenga trimestralmente información homogénea por parte de las instituciones, de manera de ir controlando cómo se van ejecutando los recursos dentro de ellas. Esto no es esencialmente novedoso, es información que tienen las instituciones, pero que necesita ser organizada y analizada por parte del ministerio, a fin de detectar alertas. ¿Qué pasa, por ejemplo, si en un trimestre determinado se eleva la cantidad de tratos directos? El Ministerio de Defensa Nacional va a tener que formular la pregunta correcta, ¿por qué en el último trimestre de cada año se disparan los tratos directos? ¿Tenemos una mala ejecución presupuestaria? ¿Tenemos riesgos de probidad? ¿O porque tenemos un exceso de recursos que no están siendo ejecutados durante el resto del año y, por lo tanto, se ejecutan a través de trato de directo a fin de año? Lo importante es tener información útil para que el Ministerio de Defensa Nacional ejerza un control adecuado. Esas son las tres medidas en materia de probidad y transparencia.

Expresó a la comisión el avance en el proyecto de integridad pública, que ha sido liderado desde la Secretaría General de la Presidencia, por el ministro Blumel, y que esencialmente trata dos puntos. Primero,

el control de la contratación de familiares. Cabe recordar que se aplica para toda la administración pública a aquellas personas contratadas por un servicio y que tengan una relación de parentesco con ministros, subsecretarios, jefes de servicio, senadores, diputados o con una serie de autoridades del gobierno, van a tener que pasar por un control adicional, con un informe del sistema de Alta Dirección Pública que haga coincidir el perfil del funcionario con el requerimiento que tiene la institución. Se ha incorporado que cualquier contratación de un pariente de un general, almirante o de un miembro del nivel directivo de las Fuerzas Armadas, que fuera contratado en el sector de Defensa, tenía que pasar por el mismo control que se impone al sector público. En segundo lugar, incorporaron una norma de *cooling-off* –como se conoce internacionalmente- o de puerta giratoria, que establece un plazo durante el cual está prohibido representar o formar parte de una empresa que se encuentra en el registro de proveedores de la Defensa.

Esa es una medida esencial para la prevención de eventuales conflictos de interés. Una persona que ha estado dentro de los órganos directivos de las Fuerzas Armadas, una vez que cese en el ejercicio de su profesión militar, no puede pasar de inmediato a ser lobbista o ser dueño de un proveedor de la Defensa. Lo hicimos a modo de distanciar una relación que podría generar un eventual conflicto de interés. Esa indicación fue presentada por el gobierno y está en discusión en el proyecto completo de integridad pública.

En cuanto a las medidas adoptadas en materia de viajes al extranjero es muy relevante, porque fue una coyuntura a la que han enfrentado a raíz de la investigación que lleva adelante la ministra Romy Rutherford y el Ministerio Público. Parte del problema que se detectó fue la obsolescencia de la normativa que regulaba esta materia en las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, las medidas adoptadas fue trabajar con las Fuerzas Armadas, y se les solicitó que presentaran propuestas de modificación del reglamento que regulaba los pasajes, fletes y cargas, y la adquisición, de tal manera de adaptarlas a las exigencias que nos pone la actualidad. En segundo lugar, se instruyó a las Fuerzas Armadas la realización de una auditoría de los procesos de compra de pasajes y fletes en sus respectivos servicios.

Finalmente, algo que ya habíamos hecho en el mes de abril, en el sentido de instruir respecto del correcto uso de los viáticos en las comisiones de servicio al extranjero, de tal manera que, en primer lugar, hubiera un solo criterio en las distintas instituciones respecto de cómo se aplicaba la normativa existente en materia de viáticos y que ese criterio fuera acorde con el de probidad establecido por el Presidente de la República.

El cuarto eje de la agenda de probidad se refiere a las medidas adoptadas en relación con las mutualidades. Hay una comisión investigadora respecto de la materia y existe proactividad para impulsar las modificaciones estatutarias en tres materias que han sido parte de la discusión. En primer lugar, eliminar cualquier pago de remuneraciones a personal en servicio activo que forme parte de los órganos directivos de las mutuales.

En segundo lugar, regular correctamente la forma en que se integran los órganos directivos de las mutualidades, de tal manera de evitar cualquier conflicto de intereses.

Y en tercer lugar, revisar las relaciones financieras y contractuales, las obligaciones tanto legales como estatutarias, que establecen para las Fuerzas Armadas entre las mutualidades y las instituciones, con el fin de buscar que estos sean los mecanismos más eficientes y transparentes para otorgar las coberturas establecidas en la ley para los miembros de las Fuerzas Armadas y sus familias.

El quinto eje se refiere a los canales de denuncia de irregularidades. Se refirió al convenio suscrito con el Ministerio de la Mujer, un convenio para desarrollar un mecanismo expedito de denuncias de posibles conductas de acoso dentro de las Fuerzas Armadas, mecanismo que ha funcionado relativamente bien. Creemos que es exitoso y replicable en materia de irregularidades. ¿Qué se hizo? Es un mecanismo que permite la reserva del denunciante, en caso de ser necesario, pero respetando la cadena de mando. No es en recipientes de denuncias, sino simplemente ejercer un control sobre su recepción y que sean respondidas adecuadamente, es decir, que las investigaciones se realicen, y que cuando se detecte una conducta inapropiada por parte de la institución, las personas sean sancionadas adecuadamente. Entonces, la idea es identificar faltas a la probidad, uso indebido de información, fraude, alteración de documento, etcétera, y si además, como consecuencia de esta denuncia, se detecta un delito, ponerlo en conocimiento del Ministerio Público o de la justicia, cuando corresponda.

También, se trata de fortalecer los canales formales para recibir denuncias, tanto dentro de las Fuerzas Armadas como en el Ministerio de Defensa Nacional, de tal manera que, por ejemplo, como se ha hecho conforme con el convenio con el Ministerio de la Mujer, cada 30 días se analiza cuántas denuncias se recibieron, qué se ha hecho con ellas, cuántas han sido descartadas, en cuáles se han iniciado investigaciones sumarias, cuál ha sido el resultado de esas investigaciones, etcétera, de tal manera de tener un seguimiento de qué está pasando con las denuncias.

Finalmente, tomar medidas para lo futuro, o sea, no quedarnos con que la denuncia específica se resolvió adecuadamente, sino, además, tomar medidas para que no se repitan.

El sexto eje de las medidas se refiere a las inutilidades. El objetivo es que se modifiquen los reglamentos de sanidad de las instituciones de las Fuerzas Armadas, de tal manera de tener criterios unívocos y homologar las normas que se aplican en materia de invalidez para el sector público y para las Fuerzas Armadas; revisar cómo se califican estas inutilidades, que dan lugar a pensiones anticipadas o de un mayor monto, y, además, efectuar controles para que se cumplan las incompatibilidades e inhabilidades para realizar otras actividades después de pensionarse.

Uno de los problemas que se tuvo frente a las pensiones por inutilidades, era que estas personas, en teoría, recibían una pensión por inutilidad, porque no estaban en condiciones de seguir desempeñándose adecuadamente en la institución, pero además no podían desempeñarse en ninguna parte del sector público. Y lo que se descubrió en una auditoría de la

Contraloría, fue que estas personas eran recontratadas por instituciones del sector Defensa o del resto del Estado, cuando, en realidad, estaban recibiendo una pensión adicional, como consecuencia de su inutilidad. Entonces, en conjunto con Capredena y la Contraloría General de la República, se han establecido mecanismos de control cruzado, de tal manera que, cuando la Contraloría General de la República vaya a tomar razón del nombramiento de una persona que goza de una inutilidad, o se abstiene, haciéndole ver que si acepta el nombramiento debe pedir la reevaluación de su pensión, debido a que no está inutilizada para el cumplimiento de las funciones, o se desiste de su nombramiento o contratación.

La séptima medida de la agenda se refiere a materias de patrimonio y conflictos de intereses. Existe un rol preventivo a desarrollar desde el Ministerio de Defensa, por cuanto las declaraciones de patrimonio e intereses de algunos miembros de las Fuerzas Armadas son información sensible. Pero alguien tiene que ejercer ese tipo de control, de manera preventiva.

Señaló que un ítem muy discutido cuando se debatió el proyecto de ley de probidad en la función pública, fue la información incompleta entregada en las declaraciones de patrimonio y de intereses, y la verdad es que hay que presumir la buena fe. Muchas veces, la persona puede cometer un error, por ejemplo, en la unidad de medida utilizada, y en vez de poner la cantidad en pesos la pone en dólares, y resulta que cuando corrige en la segunda declaración, el patrimonio se ha reducido en una gran cantidad, como consecuencia del cambio de medidas. Por consiguiente, hay que ser preventivo, es decir, controlar permanentemente los cambios injustificados en los patrimonios de las Fuerzas Armadas, de tal manera de hacer la pregunta correcta y obtener una respuesta; y en la eventualidad que la respuesta no sea la adecuada, tomar las medidas del caso, sean disciplinarias o de denuncia penal, como corresponda.

¿Qué medidas se adoptaron para el uso correcto de los recursos? El Presidente de la República dictó un instructivo de austeridad y buen uso de los recursos públicos que fue implementado en el sector Defensa, y recibimos trimestralmente un reporte de cada una de las instituciones. Además, se aplicó medidas preventivas en materia de aseguramiento de probidad, como también objetivos gubernamentales de auditoría, junto con el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno han aplicado los mismos objetivos que se aplican a todo el resto del gobierno, y han hecho un plan de fiscalización en materia de Defensa.

Se han instruido auditorías adicionales a las que tenían en la planificación del año 2019 en dos áreas especialmente sensibles. La primera, la enajenación del material que ha sido dado de baja; es decir, un control de inventario de lo que se da de baja y que genera recursos adicionales para la institución, a fin de que haya control respecto de lo que se está dando de baja. La segunda, es que exista un adecuado control de las personas que están ingresando no por la vía militar -escuelas matrices o de escuelas de suboficiales-, sino personal a contrata y empleados civiles.

Agregó que en materia de auditoría interna se desarrolló una política en las Fuerzas Armadas que incluye cuáles son los riesgos que se

deben identificar, se han realizado más de doscientas auditorías internas en el sector Defensa en las áreas operativas, financieras y contables de cada una de las instituciones. También hay un plan de auditoría ministerial respecto de los recursos de la Ley Reservada del Cobre, el cual la realiza la unidad de auditoría ministerial y que ejerce un control más bien aleatorio. En materia de *lobby*, el día 30 de agosto de este año se realizó una capacitación en conjunto con la Comisión de Probidad del Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia sobre la aplicación de la ley de *lobby* y para determinar quiénes son los sujetos pasivos. En ella participaron más de 160 personas entre civiles y militares. Por último, hay dos medidas adicionales, una en pensiones, con el objeto de generar controles adecuados. Una de las cosas de la es que había doble duplicación de pensiones -esto también como consecuencia de una auditoría de Contraloría- entre Dipreca y Capredena: dos mecanismos previsionales, uno para las Fuerzas Armadas y otro para las Fuerzas de Orden y de Seguridad. Habían personas que pensionándose en un sistema, después entraban a trabajar a las instituciones dependientes del otro sistema y como consecuencia de descalce de información, terminaban con dobles pensiones, imputando el tiempo servido a ambas instituciones. ¿Qué hicimos? Firmamos un convenio entre Dipreca y Capredena, de manera tal que nunca más pasara una situación como esa.

Manifestó que poseen la convicción de que el presupuesto es una gran herramienta de fiscalización para un adecuado uso de los recursos públicos. Por ello, una de las maneras más efectiva de ejercer control es con el análisis de la propuesta presupuestaria que se efectúa al Congreso Nacional a través del Presupuesto de la Nación y determinar cuáles son los compromisos que adquirimos en esta materia, de manera de que esos compromisos e información cualitativa del gasto se le pueda hacer un seguimiento durante su ejecución durante el año presupuestario correspondiente.

Dentro de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, específicamente en el departamento de Presupuestos, se organizó para dar una nueva mirada, una menos burocrática y administrativa de cómo es la ejecución presupuestaria entre las Fuerzas Armadas. Esa es la forma de dirigir en esta materia y el Presupuesto es una gran herramienta. Por último, ayudó el proceso de reasignación presupuestaria, que se lleva a cabo durante el segundo semestre de cada año, de manera de organizar de buena manera el presupuesto del sector Defensa.

29.- Subsecretario para las Fuerzas Armadas, señor Juan Francisco Galli³⁴, comenzó señalando a la comisión que en materia de compras de las Fuerzas Armadas es relevante mencionar que ellas son parte de la Administración del Estado y, por lo tanto, se rigen por la misma regulación que el resto de la Administración, es decir, la Ley Orgánica de Bases Generales de Administración del Estado; de la Ley de Bases de Contrato Administrativo de Suministro; la Ley de Compras Públicas; el reglamento de la Ley de Compras Públicas de 2004 e, incluso, existen normativas específicas, sobre Adquisiciones y Enajenaciones de Bienes Corporales e Incorporales en las Fuerzas Armadas que tiene, a su vez, un reglamento desde 2006, como también normativa específica

³⁴ Sesión 9ª celebrada el 17 de diciembre de 2018.

respecto de bienes raíces de las Fuerzas Armadas en que hay capacidad de los propios mandos de estas para ejecutar bienes raíces destinados a la utilización de estas y no entra dentro del régimen común de administración de bienes raíces que tiene el resto del Estado.

Agregó que hay dos tipos de financiamiento para las Fuerzas Armadas: uno, que es el financiamiento común de todo el Estado, Partida 11 de la Ley de Presupuestos que conocen año a año en la discusión presupuestaria que corresponde a la Partida Presupuestaria del Ministerio de Defensa donde están incorporadas las instituciones de las Fuerzas Armadas, es decir, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y, por lo tanto, la ejecución presupuestaria de esos recursos es equivalente en su normativa y en su control a la que se realiza respecto de cualquier otro gasto del Estado, lo que incluye control de la Contraloría, control y supervisión de esta Cámara de Diputados en su rol fiscalizador y un control por parte interna dentro del Ministerio de Defensa, lo que comprende el 85 por ciento en promedio del gasto en Defensa. El 85 por ciento del gasto en Defensa es presupuestario y, por lo tanto, sometido a las mismas normas presupuestarias que el resto del Estado. El restante 15 por ciento se refiere a la fuente de financiamiento de la Ley del Cobre, la cual tiene por objeto el mantenimiento y la adquisición o inversión en las capacidades estratégicas de la Defensa, en el potencial bélico de Chile. Efectivamente, dada la naturaleza de esas adquisiciones, esto tiene un procedimiento de adquisición y de evaluación distinto a cualquier otro presupuesto de la Nación.

Este sistema de compras es distinto, porque tiene un flujo fijo, es decir, existen cuentas destinadas a la Defensa, lo que se conoce como cuenta 1, 2 3 y 4, ingresos permanentes como consecuencia de la Ley del Cobre. ¿Qué significa esto? Que un 10 por ciento de las ventas del cobre de Codelco se destinan como ingreso a las cuentas 1 2 3 y 4 de la Ley del Cobre. ¿Significa ello que las Fuerzas Armadas pueden disponer de esos recursos libremente? No. Esas cuentas son administradas por el Ministerio de Defensa, y este es un cambio relativamente nuevo, pero en términos de año debe ser de hace más de 10 años que ello es así. Del año 2004 se forma la administración de la cuenta 4 como Fondo de Contingencia; el 2010 ya se deroga la existencia del Consudena que administraba los recursos; y, el 2011, se crea por parte del ministro Allamand –en el gobierno del Presidente Piñera- el Fondo de Contingencia Estratégico absolutamente administrado por el Ministerio de Defensa.

¿Qué pasa con estos recursos apozados en estas cuentas? Se someten a un sistema de evaluación que desde la creación del Ministerio de Defensa Nacional y la creación de la Subsecretaría de Defensa y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas tiene un flujo conocido.

Agregó que la Subsecretaría de Defensa evalúa los proyectos que le presentan las instituciones para ver la coherencia entre esos proyectos y la política de Defensa o la planificación de desarrollo de la fuerza. Ahora bien, evaluados dichos proyectos y que sean coherentes con la política de Defensa, se dicta una resolución por parte del ministro de esa cartera, que dice: “Sí, este proyecto es susceptible de ser financiado con cargo a los recursos que el Estado

destina a las capacidades estratégicas de la Defensa.” Aquello no implica todavía aprobación presupuestaria, porque ahí pasa el rol que cumple la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas junto con el Ministerio de Hacienda, evalúa el *pool* de proyectos aprobados como coherentes con la política de Defensa. Por ejemplo, para poner un caso conocido y que, además, tiene una lógica de ejecución muy ilustrativa.

Explicó a la comisión el reemplazo del Rompehielos Viel, necesario estratégicamente para la presencia soberana en la Antártica, la cual fue una decisión que se tomó a fines del gobierno del Presidente Sebastián Piñera y que, finalmente, la decisión de avanzar la tomó la Presidenta Bachelet al inicio de su gobierno. La primera cuota para la construcción de ese buque se va a pagar durante el primer año del actual gobierno, el cual probablemente será lanzado al mar en el primer año del siguiente gobierno. Señaló que se aprobó el proyecto del rompehielos y se fijaron cuáles eran las cuotas anuales que debían cancelarse en los próximos ocho años para financiar la construcción de ese buque. Ahora bien, en cuanto a ¿quién está a cargo de la construcción o de la adquisición de ese buque? La institución que lo va a operar, en este caso La Armada, que debe encargarse del proceso de ejecución y de adquisición de esa capacidad. Para ello hay un reglamento de la Ley Reservada del Cobre que regula cómo se hace este tipo de adquisiciones; es decir, si es de gobierno a gobierno, si es por licitación pública o privada, o por trato directo cuando, por ejemplo, corresponde a materias secretas o donde se cumplen algunos requisitos que son asimilables a lo que establece la Ley de Compras Públicas para aquellos en que se autoriza el trato directo.

Por tanto, es la institución la que ejecuta los recursos y el proceso de adquisición específica. ¿Cómo se rinde cuenta de esas adquisiciones? Hay una doble rendición de cuentas. En primer lugar, esto no superpone ni reemplaza las facultas que tiene la Contraloría General de la República para hacer control externo de estos procesos de adquisiciones. Así se hace desde el año 2006 a la fecha; incluso, se han hecho auditorías a muchos procesos de adquisición de la Ley del Cobre, con carácter de reservado. Los sumarios o denuncias se hacen cuando esas auditorías detectan alguna irregularidad o algún eventual delito.

Aclaró a la comisión que respecto de las cuentas de la ley del cobre, son cuentas en la Tesorería General de la República que reciben ingresos, en algún momento fueron ingresos parejos para cada una de las instituciones, pero el ingreso asegurado para cada una de las instituciones es mucho menor que lo que efectivamente se gasta anualmente y por lo tanto dependerá de la evaluación que hagamos. Si en algún momento las capacidades estratégicas que requiere Chile son las de una sola de las instituciones, es probable que esa institución se lleve gran parte de los recursos de la ley del cobre en un año determinado porque esas son las capacidades que Chile necesita en ese momento determinado. Es indiferente si esa cuenta dice Ejército, Armada o Fuerza Aérea, son las capacidades estratégicas para defender al país las que pueden ser distintas en el tiempo y en las distintas instituciones.

Expresó, cómo se realiza el procedimiento de las inversiones, señalando que el reglamento de la ley del cobre establece que la gran mayoría de las compras se hacen por licitación pública, por ejemplo, la compra de

uniformes se hace a través de una licitación en que se llama a 10 o 12 proveedores, realizándose un concurso con factores conocidos por todos ellos en que se abren las mismas lógicas de licitación que se utilizan para el resto del Estado, sobre cerrado, la misma oportunidad, competencia en base a factores conocidos previamente y, además, el número de involucrados que participan. Obviamente va a depender de la complejidad y del tipo de adquisición que se trate. Así, el proyecto de construcción del buque rompehielos, por ejemplo, tiene miles de procesos de adquisición, desde los instrumentos del buque hasta la construcción del casco en la que, aunque se hace en ASMAR, muchos de los componentes que se incorporan dentro del buque son producto de procesos de adquisición, uno a uno.

Manifestó a la comisión el por qué indicaron como una de las áreas críticas en el convenio con Contraloría General de la República al área de remuneraciones, y a diferencia de todos los otros servicios públicos, la Contraloría cuenta con 90.000 funcionarios y planillas de pago que son cada una distinta de la otra, porque depende de la zona donde están trabajando, depende si tienen profesión, qué curso de especialidad han realizado, etcétera. Por ello, cada planilla de sueldo de un funcionario de las Fuerzas Armadas es distinta de la otra. Eso provoca que el procedimiento de pago y cálculo de remuneraciones sea un procedimiento altamente riesgoso. Altamente riesgoso. Por lo tanto, ahí es donde hay que enfocar el control.

En cuanto a ítem cotización y quién hace la adjudicación, expresó que lo que realizan con la ley del cobre es equivalente a lo que hace la Dirección de Presupuestos y el Congreso Nacional al aprobar los gastos. Es decir expresamente “usted tiene disponible una cantidad de recursos para adquirir esa capacidad estratégica”. Ese es el máximo de recursos que puede gastar pero no necesariamente va a ser esa cantidad exactamente. Por lo tanto, cuando se consulta cómo no hubo capacidad para detectar si hay un sobreprecio, eso sería equivalente a preguntarle a la comisión mixta de Presupuestos cómo no fue capaz de detectar que se pagó de más por una obra pública, por el puente en Valdivia o por otra obra pública en determinada parte.

Agregó que la ley del cobre, solo financia el 15 por ciento del gasto total anual en Defensa, y ese 15 por ciento corresponde a las capacidades estratégicas de la Defensa, y un caza F-16 es una capacidad estratégica de la defensa. Como también lo es un soldado de infantería adecuadamente vestido es una capacidad estratégica de la defensa, la alimentación, no; pero el uniforme, que sí, tal como es el sistema de armas que porta, la óptica que lleva en su casco; el casco, por supuesto que sí.

¿Qué hace la institución? Presenta un proyecto, por ejemplo, de renovación de uniforme. ¿Con qué características? Por ejemplo algunas de las características de los uniformes han ido mutando, y que han dado cuenta de distintos requerimientos. Por ejemplo, un uniforme que sea antifuego, porque lo que ha dado cuenta la evolución del desarrollo de la tecnología es que el hecho de que el uniforme sea inflamable es altamente riesgoso para la Fuerza. Por lo tanto, parte de las características que va tener el uniforme, y que va a tener la licitación, es que ese uniforme tenga características de que no sea inflamable. Pero quién fija la necesidad es la institución. Quien evalúa si esa capacidad es necesaria

para las capacidades estratégicas de la Defensa, es el Ministerio de Defensa Nacional. Entonces, cuando la institución propone renovar su uniforme, yo les digo uniformes de combate, porque el uniforme no es parte de la capacidad estratégica de Defensa.

Manifestó que cuando por error la radio Biobío dice que hay facturas duplicadas, porque hay una misma factura asignada a distintos centros de costo, es justamente por eso, porque un mismo gasto fue pagado con cargo a distintos proyectos de la ley del cobre.

¿Se pagó más de una vez una factura? No. Ninguna factura se pagó más de una vez, pero el monto total de la factura se cargó a distintos proyectos, y es correcto que así se haga, justamente para responder la pregunta del diputado Auth, porque tengo que asignarle exactamente el costo asociado a ese proyecto en particular que corresponde a esa factura. Por eso se hace de esa manera y es tan complejo.

Muchas veces existen rendiciones que son voluminosas de un determinado proyecto, por ejemplo el caso del rompehielos, la cantidad de facturas que se recibirán en la rendición de cuentas de ese proyecto, desde las horas-hombre de armado del casco en Asmar hasta la adquisición de radares y sistemas tecnológicos que puedan estar instalados dentro de ese buque. Agregó en cuanto a los sistemas de control interno no son infalibles. A lo que apuntan es reducir el riesgo de que se cometan faltas a la probidad, porque no solo son faltas a la probidad, sino que se realice una correcta gestión de los recursos públicos. Aquí no basta con que haya una falta a la probidad, sino que, por el volumen de recursos públicos, una ineficiencia en su uso podría implicar un sobregasto en procesos de la Defensa respecto de recursos que son muy necesarios para el resto del país.

Por lo tanto, existe un doble rol: uno, prevenir las faltas a la probidad, pero también hacer un buen uso de los recursos. Asegurar a los chilenos que cada peso que se destina a la Defensa es para cumplir el rol que a ella se le asigna, no solo la defensa del territorio y la integridad territorial, sino también en catástrofes y emergencias, el apoyo a la política exterior, el apoyo a la acción del Estado y la seguridad de los intereses marítimos de Chile. Todas esas son funciones de la Defensa.

En cuanto al Comité de Auditoría, hay que distinguir auditoría externa de auditoría interna. La auditoría interna es un control preventivo; es decir, el procedimiento controla adecuadamente los riesgos a que está expuesto, y no hace un control de la compra específica, el control ministerial también realiza auditorías respecto de adquisiciones de la "ley del cobre", que también es preventivo. Con todo, cabe decir que respecto de las miles de adquisiciones con cargo a la "ley del cobre", tanto la Contraloría como el Ministro de Defensa tienen una capacidad muy limitada para realizar auditorías. Entonces, nunca existirá la capacidad de auditar cada uno los procesos de compra. Y la razón de la auditoría supone una lógica de control aleatorio que conlleva una amenaza de auditoría, de manera que los procedimientos deban estar correctamente ejecutados. Pero no significa que todos los procesos de adquisición van a ser auditados.

Además, en la agenda de probidad hay varias iniciativas que tienen que ver con el proceso de adquisición. El Registro Único de Proveedores, que pareciera ser algo bastante simple, es un gran avance en materia de adquisiciones, porque se podrá saber a quién le están comprando las instituciones de las Fuerzas Armadas, y van a pasar por algún tipo de certificación previa. O sea, no cualquiera puede ser proveedor de la Defensa, y es razonable, por el volumen y la complejidad de los bienes que se adquieren por parte del Ministerio de Defensa y de las instituciones de las Fuerzas Armadas. No puede ser una sociedad que se acaba de formar al efecto, que no tiene ningún respaldo financiero, la que se adjudique un contrato de confección de todos los uniformes del Ejército, de la Armada o de la Fuerza Aérea. Entonces, el Registro Único de Proveedores es un gran avance en materia de adquisiciones.

Señaló que hay una distinción que es bastante más compleja. Hay muchas fuentes de financiamiento de recursos que administran las instituciones de las Fuerzas Armadas que son extrapresupuestarias, por ejemplo los ingresos del Hospital Militar, la ejecución de esos recursos que usted pagó con su consulta, ¿se rigen por MercadoPúblico? No; esos recursos, que son ingresos propios del hospital, el hospital puede tener una regulación, que se ejecutaran conforme a las reglas de MercadoPúblico, pero son recursos propios del Hospital Militar, y así hay varios recursos de ejecución extrapresupuestaria. Por ejemplo, a muchos de los miembros de las Fuerzas Armadas se les descuenta de su planilla de sueldo lo que pagan por el servicio de Bienestar, y el servicio de Bienestar tiene, por ejemplo, un centro recreacional en Futaleufú. Ese centro recreacional de Futaleufú tiene unas cabañas y cobra por esas cabañas. Cuando hacen la reparación de la cabaña de Futaleufú para cambiar el cálefont, ¿recurre a MercadoPúblico? No recurre a MercadoPúblico, porque eso lo ejecuta con recursos que ingresan con cargo al cobro y, probablemente, los ingresan por el servicio de Bienestar.

Manifestó a la comisión total disposición para continuar aportando en la materia objeto de investigación.

30.- Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto³⁵³⁶, manifestó a la comisión la visión general y desde el punto de vista de cómo podría enfrentarse una regulación en la materia que dice relación con la adquisición de material bélico. Expresó que previamente estuvo en la Comisión de Hacienda del Senado, donde se está discutiendo la ley de financiamiento de las Fuerzas Armadas, la derogación de la denominada ley del cobre, ley que establece las reglas de cómo se va a financiar una adquisición; es decir cómo se llega a ser el cheque para pagar una adquisición.

Sin embargo, esa ley no contempla normas respecto de cómo se llega a hacer esa adquisición; es decir, cuáles son los procedimientos, cuáles son los principios, cuáles son las normas específicas que determinan por qué, cómo y qué se adquiere para las Fuerzas Armadas. La ley de financiamiento,

³⁵ Se apoyó en presentación disponible en

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=159389&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

³⁶ Sesión 9ª, celebrada el 17 de diciembre de 2018.

en realidad, es un pilar de las capacidades de defensa que dice relación con los recursos y administración de los recursos. Sin embargo, falta un pilar muy importante: qué, cómo y cuándo se adquiere. En primer lugar, hay que poner un contexto, que seguramente se tiene a partir de algunas percepciones, pero que no se ha dado con suficiente énfasis. Al hablar de adquisiciones del sector defensa, se habla de un sector riesgoso respecto del punto de vista de la corrupción. Esto no es solo en Chile, sino que en todo el mundo. Si se pudiera enumerar los ámbitos donde hay riesgos de corrupción, son siempre los mismos: compras públicas, obras públicas, defensa. Básicamente, esos son los ámbitos en donde hay un riesgo de corrupción. Por lo tanto, esto no tiene ningún tipo de animosidad ni está hecho con el afán de acusar a nadie, sino que, simplemente, es la constatación de un hecho.

Agregó que en el mundo, las compras del sector defensa son siempre vistas con lupa, porque, en el fondo, aquí hay un ámbito riesgoso, ya que es el sector donde se hacen las compras más cuantiosas del Estado. En el año 2013 se elaboró un índice anticorrupción para el sector de la defensa, Chile está en el Grupo C, en la medida que vamos bajando más grande es el riesgo. En el grupo A está solo Australia y Alemania; en el Grupo B, con un riesgo un poco mayor, está Austria, Noruega, Corea del Sur, Suecia, etcétera; en el Grupo C, Argentina, Brasil, Bulgaria y Chile, con un riesgo moderado de corrupción en el ámbito de las adquisiciones en materia defensa.

Índice de Anticorrupción Internacional:



Explicó a la comisión del por qué se dice que la compra es riesgosa. Este mismo informe señala algunos ámbitos y riesgos que se pueden dar

en el sector defensa. Por ejemplo, hay un riesgo político, obviamente la política puede incidir también en qué es lo que se compra y por qué se compra, por eso es tan importante una política de defensa. Por citar algunos de los supuestos que aparecen allí o de factores de corrupción, la compra puede estar imbuida por el crimen organizado. Por ejemplo, el tráfico de armas es un ámbito de corrupción muy grande. Nuestro propio país o países vecinos están involucrados en tráfico de armas a países que, por ejemplo, estaban con situaciones de embargo de armas y se han exportado armas a esos lugares siendo que está prohibido en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista del personal, ¿cómo se recluta el personal que realiza las adquisiciones? ¿Qué pasa con esas personas una vez que terminan de prestar sus servicios en una institución? Aquí, puede haber un riesgo de pago de sobornos, por ejemplo, o en la adquisición misma, por ejemplo, la situación de la colusión de los oferentes. Es una situación que puede ocurrir en que, a veces, los oferentes son muy poderosos y se reparten un mercado y ofertan por algunas cosas y no por otras. Es decir, a veces es llamativo como hay ciertas marcas de algunos productos que se repiten constantemente versus otros que a lo mejor podrían haber entrado en competencia. Es decir, por qué una determinada marca de vehículo es la que predomina en un ámbito, en un sector, en una institución y no otra. A veces responde, precisamente, a que se han puesto de acuerdo para no competir y eso también comporta un riesgo. Obviamente, que todo esto incide en el nivel de corrupción que puede haber en este sector y, por lo tanto, creo que en el caso de Chile si se observa la prensa reciente, claramente se puede detectar fenómenos de corrupción en las ramas.

Riesgos de Corrupción en Sector Defensa:

2. ¿Por qué se dice que la compra es riesgosa?



29 Riesgos de Corrupción en Sector Defensa		
Política	Personal	Adquisición
Política y Defensa de Seguridad	Comportamiento de Liderazgo	Requerimientos Técnicos/Específicos
Presupuesto de Defensa	Nómina, Ascensos, Salarios y Recompensas	Abastecimiento Único
Nexos de Defensa y Activos Nacionales	Reclutamiento	Agentes/Corredores
Crimen Organizado	Cadena Salarial	Colusión de Oferentes
Control de Servicios de Inteligencia	Valores y Estándares	Paquetes de Financiamiento
Mecanismos legales para limitar y controlar la exportación de armas	Sobornos	Compensaciones
Finanza	Operaciones	Adjudicación de Contratos, Entrega
Eliminación de Activos	Indiferencia hacia la Corrupción	Subcontratistas
Presupuestos Reservados	Corrupción a través de Misiones	Influencia del Vendedor
Negocios de Propiedad Militar	Contratos	
Mal uso de Activos	Compañías Privadas de Seguridad	

Hizo énfasis en la diversidad normativa que conlleva a que haya poca transparencia de cuál es la legislación aplicable, como también hay problemas también con las distinciones que hay que hacer, por ejemplo, hoy en la ley de financiamiento, el fondo plurianual, establece que se financia la adquisición, la infraestructura asociada y el sostenimiento. Entonces, se dice que la adquisición es clara, porque se compra un tanque, una fragata, municiones, etcétera. ¿Cuál es la infraestructura asociada? Por ejemplo, claramente los hangares para un avión son obviamente infraestructura asociada. Pero el casino del personal, ¿es infraestructura asociada o no? Las viviendas fiscales en donde va a vivir el personal, ¿son infraestructura asociada o no? Esa es una diferencia fundamental porque, en el fondo, si fuese infraestructura asociada podría ser financiada con estos fondos del CAF presupuestario y con toda una regulación, pero si no fuera así sería un fondo presupuestario, por lo tanto, tendría control del Congreso, por lo menos, una vez al año.

Sin embargo, más problemas se producen, por ejemplo, con el concepto del sostenimiento porque se puede ver que comporta, o se relaciona, a lo mejor con tres situaciones. La primera, sostenimiento es mantener la capacidad y, por lo tanto, significa que si usted tiene un submarino, cada cierto tiempo debe someterlo a un proceso de *overhauling* y meterlo al dique para realizar toda esta refacción que supone no quedar mejor, sino que simplemente quedar como estaba con esa capacidad. Ese es el sostenimiento de la capacidad. Eso es distinto, por ejemplo, de la mantención porque sin someterse al dique seco, la mantención implica comprar repuestos, comprar aceite, comprar lubricante, etcétera, que permiten la operación.

En tercer lugar, está la reparación, por ejemplo, ¿qué pasa si el submarino, como ocurrió, tuvo un abordaje porque colisiona con una fragata?

Por lo tanto, no está claro qué significa cada uno de estos conceptos cuando se habla de sostenimiento. Eso es un problema con el que uno se va encontrar, entonces, la distinción entre compras para actividad general y compras de material bélico tienen mucha relevancia porque va a determinar, probablemente cuáles son los recursos, cuál es el origen de los recursos, pero también va a determinar cuál es el ordenamiento que se aplica hoy.

Agregó que una de las preguntas que se debe responder frente a las adquisiciones en materia de defensa es, ¿la compra es centralizada o no? Es decir, ¿hay un solo poder comprador, o el poder comprador se desconcentra en distintas unidades? Ambos sistemas tienen pro y contras. Si usted tiene un sistema concentrado, el control es más fácil, pero es menos eficiente por cierto. Si usted tiene un sistema desconcentrado puede suplir más rápidamente las necesidades; por ejemplo, si se tiene que reparar un camión del ejército probablemente lo más eficiente es contratar con el taller de la ciudad en donde está esa unidad. A lo mejor eso genera un problema, un riesgo de corrupción. Entonces, eso es una definición que también hay que hacer.

Por lo tanto, si se fija en el primer punto que acabo de mencionar y va al marco normativo, aquí viene simplemente un listado que tiene solo como objetivo poner de manifiesto la dificultad que tiene fijar cuáles son las

normas que se aplican. Desde lo más genérico hasta lo más específico. La ley N°18.575, que se refiere básicamente a que las compras deben ser por licitación pública, el trato directo y la licitación privada son excepcionales; la ley N° 19.886 de compras públicas, con su Reglamento que es el decreto N°250, que también se aplica, como se acaba escuchar, en el ámbito de las Fuerzas Armadas; la ley N°19.928 que se refiere a las compras de las Fuerzas Armadas, pero que hace una remisión completa a la ley de compras públicas; el decreto N°195 del año 2006, que desarrolla lo establecido en esta propia ley; luego, el decreto ley N°1.113, que es el que se refiere a la adquisición y enajenación de los bienes raíces de las Fuerzas Armadas, que en este caso es bien importante señalar que los bienes fiscales que tienen destinados las Fuerzas Armadas cuando se enajenan, el producto de la enajenación va a conformar un patrimonio de afectación, es decir, queda para las Fuerzas Armadas, el famoso Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF).

A diferencia de lo que ocurriría con el fisco. Por ejemplo, si la Contraloría vende una vivienda fiscal esos recursos van a engrosar el Tesoro Público, no al patrimonio de la Contraloría. Eso ocurre en general en los servicios públicos. También están la ley N°20.424, que establece el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa; el decreto reservado N°124, que regula las adquisiciones. Esto es muy particular que ocurrió acá, porque este decreto tenía como fundamento la ley N°7.144, pero esa ley fue derogada cuando se dictó la ley N°20.424, entonces, se puede producir un problema con la vigencia de la norma; la ley Reservada del Cobre, que hoy se está discutiendo su derogación ya completa; la ley de Presupuestos del Sector Público, que a veces introduce algunos elementos de especialidad para ese año. Por ejemplo, en materia de gastos reservados como ha ocurrido para este año y para el próximo, y el Reglamento de Proveedores que es del año 2012, pero que tuvo una modificación el año pasado.

Entonces, todo eso da cuenta de que existe una legislación que es dispersa, una legislación en que a veces hay dudas de su vigencia y que, además, se complementa con la normativa interna que dictan los comandantes en jefe respecto de las adquisiciones. Es una normativa que se dicta con este poder normativo que tienen los Comandantes en Jefe. Por lo tanto, una legislación que se refiera a las adquisiciones en materia de defensa, debería hacerse cargo de algunas preguntas que están enumeradas y obviamente dependiendo de cómo se respondan, va a ser el contenido de esa legislación.

¿Tiene el país leyes específicas que eviten riesgos de corrupción en materia de adquisiciones de defensa? ¿Es público el proceso de adquisiciones? Porque existen dos extremos en la legislación comparada en otros países: hay lugares donde es absolutamente público todo, porque hay un concepto irrestricto de transparencia y publicidad, y en otros lugares es reservado.

Ahora, quienes dicen que debe ser público, argumentan que lo importante no es saber qué compré ni cuánto me costó, porque incluso aquello se publica en revistas de defensa a cada rato, el problema más bien es cuál es el estado de alistamiento que tengo con lo que compré, es decir, la capacidad de respuesta, por decirlo de alguna manera. Todo el mundo sabe que Chile tiene, por ejemplo, 40 F-16, pero lo importante no es saber que tiene 40 F-16, sino saber cuántos están en condiciones de volar, y eso es capacidad de alistamiento, de

respuesta. Entonces, en las legislaciones donde es todo transparente y todo público se han considerado esa perspectiva. ¿Son transparentes los mecanismos de supervisión de las adquisiciones? Sobre todo se refiere al control interno. ¿Las adquisiciones realizadas obedecen a programas de cumplimiento previamente trazados? Es decir, por qué se tomó la decisión de compra. Este ítem es relevante, porque uno puede decir que vamos a comprar F-16, pero en realidad la pregunta no es solo si tengo los recursos para comprarlos, sino para qué se compran esos F-16 y quién decidió que esa era la mejor opción, porque uno podría decir, bueno, en realidad ese tipo de avión es más bien de ataque, es un avión que a lo mejor es para ir a bombardear otro lugar.

Por ejemplo, en Nueva Zelanda no hay aviones caza, solo hay aviones de transporte militar, porque no se definen como un país que vaya a atacar a otro y, por lo tanto, lo que necesitan simplemente es capacidad de defenderse. Eso es una definición, pero es una definición de la política que luego está compasada con precisiones de planificación de adquisición y con la compra específica. Lo mismo ocurre con la siguiente interrogante: ¿Las adquisiciones obedecen a la estrategia de seguridad nacional? Porque usted podría decir que su estrategia de seguridad es tener capacidad de reacción, de defensa, o al revés, tener capacidad de ataque, de invasión, etcétera. O sea, son preguntas que el sector defensa debe hacerse para saber qué se va a comprar.

¿Las adquisiciones se basan en requisitos identificados y cuantificados? ¿Se trata de concursos abiertos? Nuevamente, ¿puede ser una licitación pública internacional? Porque el hecho de que sea un contrato de Estado a Estado eso no resuelve el problema. Una compra de Estado a Estado significa que interviene, por así decirlo, el *top* de ese país, pero no quiere decir que esa compra esté exenta de intermediarios, por ejemplo, o que cumplan con requisitos que se han señalado con anterioridad. Luego, está la interrogante sobre los comités de evaluación, qué tipo de regulación tienen, si tienen códigos de conducta o no, etcétera. ¿Están sujetos a auditorías estos comités de evaluación? O sea, ¿es posible revisar bien por qué se hizo esa evaluación? ¿En la legislación hay normas que desalienten la colusión entre los oferentes? ¿El personal de adquisiciones del sector defensa está entrenado en la materia? Este es un punto relevante, porque uno de los problemas que se han detectado, a propósito del escándalo que ha afectado a una institución en particular, es que el personal de la oficialidad rotaba muy rápido y, por lo tanto, el nivel de especialización no estaba en la oficialidad, sino en los suboficiales, y ellos fueron básicamente los que mal utilizaron los recursos o el sistema. Entonces, cuando hay un cambio muy rápido en la oficialidad a veces afecta el componente técnico que deben tener y la capacidad de dirección y de control, que en primerísimo lugar corresponde a esos oficiales.

¿Existen sanciones para castigar acciones corruptas de los proveedores? Es una pregunta del derecho penal también y de parte del administrativo. ¿Con qué fuerza controla el gobierno el uso de agentes e intermediarios en el ciclo de las adquisiciones? Aquí es clave la regulación de los proveedores. ¿Qué posibilidades tienen personas que servían en las Fuerzas Armadas de transformarse en proveedores de la defensa? ¿El sistema de compras es concentrado o desconcentrado? ¿La auditoría puede ser *a priori*, *ex post* o ambas? ¿Transparencia o reserva?

A partir de esas preguntas una regulación en esta materia debería responder a algunos pilares: *probidad, transparencia, control y el value for money*. Esta última es una expresión que se usa mucho, pero básicamente quiere decir cuánto estoy obteniendo por ese dinero que estoy invirtiendo; o sea, es eficiente y eficaz la compra pública que se está haciendo en esta materia. Respecto de la regulación de propiedad, debería atenderse a algunos criterios. Por ejemplo, establecer una norma de carencia para los responsables de compras una vez que pasan a retiro, así como el deber de confidencialidad durante el plazo que dure esta prohibición. Asimismo, se deben contemplar mecanismos de protección del denunciante, que hoy no existen. O sea, debería existir el *whistler-blowing*, aunque en general no existe en otras legislaciones. No es una carencia solo de este régimen.

Manifestó que debería existir un ámbito claro y delimitado de funciones y de competencias entre los distintos funcionarios involucrados en los procesos de compra. Asimismo, establecer la publicidad y libre concurrencia de los oferentes como regla general. Por lo tanto, solo debería haber excepciones en casos muy puntuales y con mecanismos de control especiales. Requerir que los proveedores u oferentes tengan programas éticos y de anticorrupción efectivos.

Destacó que en algunos países, en los que están mejor ranqueados que nosotros, una de las cosas que existe es el deber del proveedor de abrir su contabilidad al contralor, a quien controla, para saber qué se ha hecho con la plata que viene de la venta, lo anterior significa que si abre la contabilidad, se va a transparentar, por ejemplo, si se pagó soborno, puede saber si parte de esos recursos terminaron, por ejemplo, en un paraíso fiscal; puede hacer una trazabilidad de aquello. Esa es una regla novedosa que permitiría desincentivar conductas poco íntegras.

En el caso del rol que juegan los funcionarios que están en las misiones militares, específicamente los agregados militares, navales y aéreos que existen en algunas misiones diplomáticas de Chile. Ellos juegan un rol muy operativo porque muchas veces son los que permiten hacer los pagos cuando se hacen adquisiciones. Por ejemplo, un agregado militar en Washington cumple ese rol, pero también pueden cumplir roles que no son tan transparentes. Por lo tanto, en esta materia deberían haber reglas de inhabilidades un poco más estrictas, de prohibiciones, con declaraciones de intereses y patrimonios un poco más completas. Esto es bien relevante, porque hoy, por ejemplo, la declaración de intereses y patrimonios, para empezar, no todos están obligados a hacerla. Entonces, habría que ver si este oficial estaba obligado a hacerla o no, y debería estarlo.

En segundo lugar, y para todos aquellos que están involucrados en los procesos de adquisiciones, es relevante que se suplan algunas carencias que tiene la regulación. Por ejemplo, hoy en la declaración de intereses y patrimonio no está obligado a declarar sus fondos mutuos, o el saldo de la cuenta corriente, o los depósitos a plazo. Evidentemente, siempre la corrupción busca otro mecanismo para evadir ese control, pero por lo menos si se evitara ese riesgo y lo ampliara incluso a personas relacionadas, podría ser una buena medida de carácter preventivo. También debería existir la obligación explícita de estos funcionarios de

registrar las audiencias, los viajes, los donativos, etcétera, que existe, pero que no es aplicable a todos los funcionarios.

Desde el punto de vista de la transparencia, una regulación transparente debería ser eso: una regulación única. Hoy la regulación es bastante kafkiana. Es decir, hay que ser bien iniciado en este ámbito para saber qué es lo que se aplica y cuándo se aplica. El nivel de discrecionalidad para saber si esto lo voy a hacer con fondos presupuestarios, o de la ley Reservada del Cobre o de otros fondos extrapresupuestarios, es un nivel de decisión que hace difícil determinar *a priori* cuál es la regulación que se aplica. Entonces, esta regulación debería ser única: una ley de bases generales de adquisiciones de la Defensa, que obviamente puede tener capítulos de reserva, en algunos casos, situaciones de excepción a la publicidad, etcétera. Pero que estuviese concentrado en una sola legislación. También es necesario delimitar claramente órganos encargados de ejecutar la adquisición y otorgar directrices en la materia. O sea, que estuviese claramente establecido qué se compra, por qué se compra, cómo se va a comprar, cuáles son los procedimientos que se van a privilegiar. Son normas de transparencia mínimas. Por ejemplo, en Estados Unidos se contempla la existencia de esta especie de declaración abierta o *disclosure statement*, en la que se describen las prácticas de procedimiento de contabilidad de costos de la empresa contratista. Esto permite medir la consistencia y conformidad de esta información con la regulación aplicable.

Desde el punto de vista del control, como tercer pilar de esta regulación, el primer control debe ser el control interno que haga la propia institución. En el ámbito de la Defensa, teóricamente existen los controles que hace la propia institución, a través de sus auditorías o inspectorías generales, el control que debería hacer el ministerio a través de la subsecretaría, como auditor del sector, y el control que hace la Contraloría. Ese es el sistema de control. Pero el control que ejerce la Contraloría es siempre *a posteriori*, muy parcial y no necesariamente llega al nivel específico al que podría llegar un control interno un poco más potente. Entonces, por ejemplo, a veces las auditorías internas no tienen ni la estabilidad en ese cargo ni tampoco el grado, e históricamente las auditorías son lugares de paso para oficiales generales que luego van a otras destinaciones. Por lo tanto, no tienen el poder que debería tener una auditoría interna.

Otro aspecto importante sería, por ejemplo, que se pudiera informar a la Contraloría y al ministerio del ramo sobre cuáles son las unidades que ejecutan gastos reservados y que hubiera una mayor intervención de la Unidad de Análisis Financiero, por ejemplo, no solo que la declaración de intereses patrimonio, DIP, sea un poco más extendida, sino también que en el ojo del UAF estuvieran los movimientos que hacen estas personas. Asimismo, debería haber un órgano especializado que resolviera las diferencias entre el proveedor y la administración. La Contraloría suple en parte eso, pero debería hacerlo un órgano técnico y mucho más especializado. Tampoco sirve el tribunal de contratación pública para saber si lo que se vendió servía o no y si cumplía los requisitos. Hoy está entregado a la autocomposición, es decir, al arreglo que se produce entre el que compra -la institución- y el proveedor, que no quiere perder a ese cliente.

Expresó que es necesario establecer organismos especializados de auditoría de los contratos de Defensa, por ejemplo, en Noruega

se permite a la administración acceder a la contabilidad de la empresa contratista durante la ejecución del contrato y hasta un año después, precisamente, porque se va pagando. Hay que saber dónde van esos recursos. Claro, el dinero es fungible, pero si usted tiene acceso a toda la contabilidad, puede, parcialmente por lo menos, seguirle el rastro a ese dinero. En Francia hay un órgano colegiado que tiene una composición que incluso incluye a senadores y diputados para examinar los precios de los materiales que se están adquiriendo. Y en Estados Unidos se realizan auditorías a los contratos para el Departamento de Defensa y otras agencias estatales, y asesora los funcionarios responsables de la adquisición. O sea, hay un órgano específico que lo hace.

También se debería establecer controles a los funcionarios en posiciones estratégicas, los cuales son más vulnerables a conductas impropias, por ejemplo, quien hace la decisión de compra, el que toma la decisión de comprar A y no B. Es muy importante que eso pueda ser controlado. Como también implementar sistemas que reduzcan la interacción con los funcionarios y los proveedores, los viajes, las visitas a terreno, las entrevistas, etcétera. Debe hacerse, pero de una manera mucho más regulada, estableciendo mecanismos para el control por parte de la sociedad civil. Por último, lo que se denomina como *value for money*, es decir, qué tan eficaz es la inversión. Por ejemplo, se debe realizar auditorías de costos y precios para saber si los zapatos que se compraron para el Ejército eran muy caros o no, o si el equipamiento que se compró logró el objetivo. Esas auditorías hoy no se están haciendo. Puede ocurrir la paradoja de que se gasten millones de pesos en 10.000 pares de bototos para el Ejército, se haga todo por licitación pública, se adjudica y se paga a la mejor oferta, pero resulta que los zapatos no duraron ni un mes. Entonces, desde el punto de vista formal uno diría que todo está impecable, pero esa compra no sirvió para nada y el dinero fue literalmente botado la basura. También en la compra pública en el sector, porque es muy cuantiosa, pero en general en toda compra pública. Dicha auditoría debe ser realizada por la administración en una entidad privada y *ex post* cuando estamos hablando, por ejemplo, de los precios. Cuando el auditor es externo, no puede pertenecer a la estructura orgánica ni funcional del órgano que contrata. Se supone que con esto se logran mejores precios. Además se deben evaluar los costos financieros en el corto y largo plazo considerando la vida útil del producto. Por ejemplo, si se cambian los vehículos policiales por otros que tienen un motor 3.0, puede que logre buenas prestaciones en la carretera, pero también debe preocuparse de la mantención y del consumo de combustible. Ese es el ciclo completo de vida, incluyendo los elementos ambientales. O sea, donde se disponen los elementos que se dan de baja. Muchos de ellos son vendidos a un mercado terciario, pero hay otros que se disponen acá y muchas veces son materiales peligrosos, los cuales están exentos de las normas ambientales. Entonces, las normas sobre reciclaje o residuos no están consideradas.

Luego, es necesario evaluar si la compra obedece a una necesidad general del sector Defensa, a fin de obtener mejores precios, lo anterior significa que si hay infantes de marina, soldados del Ejército y artilleros de la Fuerza que necesitan fusiles, lo más fácil es que, por economía de escala, para todos se compre el mismo fusil, sea cual fuere el proveedor. Lo ideal es que todos compren el mismo armamento y no cada cual el que les parece mejor. Esa es una medida mínima de coordinación que se debería tener. Asimismo, se requiere evaluar la

decisión de compra en contraste con la estrategia de seguridad del país. Además, se debe incorporar nuevos criterios en el control sobre el ciclo de compras, el precio, la mantención, los costos futuros, la introducción de nuevas tecnologías, entre otros. También hay que evaluar si el producto permite al país posicionarse a la vanguardia en la materia o es una mantención que implicará gastos futuros más elevados. Por ejemplo, si se toma como decisión de país que los próximos buques de la Armada serán los OPV, los patrulleros oceánicos, que son hechos en Chile, esa es una decisión estratégica que a lo mejor permite invertir mucho dinero, pero también genera una capacidad instalada, una masa crítica y además se exportan. Esas son las decisiones que debería tomar la política pública, porque permitiría lograr algo más que simplemente solucionar una necesidad en esta materia.

Señaló en cuanto a las sanciones administrativas están entregadas básicamente a las propias instituciones. Un cambio importante se produjo el año pasado, cuando cambió el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa, pero eso recién se comenzará a implementar, porque, en todas las irregularidades conocidas que se han cometido, uno debería señalar, incluyendo el caso de Carabineros, que las responsabilidades administrativas estaban prescritas, porque prescribían en seis meses en Carabineros y en un año en las instituciones de la Defensa Nacional. Todo eso estaba prescrito y recién ahora la prescripción opera después de cuatro años.

El Servicio de Impuestos Internos y la UAF (Unidad de Análisis Financiero) deberían tener un rol más activo, sobre todo respecto de las personas que tienen poder de decisión en esta materia y en su entorno. Esto es un poco persecutor, pero creo que, más que eso, va a ser preventivo, porque, si sé que me van a estar mirando, si sé que debo hacer una declaración de intereses y patrimonio más específica y que va a alcanzar a otras personas, probablemente, voy a tener más cuidado.

Agregó que existe un Libro Blanco de la Defensa Nacional, que no está socializado ni es publicado. No es una política definitiva, pero ese debería ser el instrumento ordenador de las adquisiciones en esta materia, que no sea una especie de compra intuitiva o no tan conocida, por lo menos desde el punto de vista del poder político. En ese sentido, el Ministerio de Defensa tiene un rol fiscalizador, porque así lo dice expresamente el estatuto orgánico del ministerio, ley N° 20.424.

¿Cuál es el problema? Que le da el rol, pero en muchos casos no existe la orgánica, los recursos ni los presupuestos para ejercer ese rol. en ese aspecto faltó un poco de desarrollo, más allá de la mera denominación que tiene ese rol fiscalizador, porque es muy poco lo que puede realizar en la práctica.

En cuanto a los fondos extrapresupuestarios, expresó la cita de un profesor alemán quien señaló que esta materia es como una especie de Estado dentro del Estado, porque si se considera que las Fuerzas Armadas que tienen un régimen presupuestario distinto, con estos fondos extrapresupuestarios; que tienen un régimen de bienes distinto, con este patrimonio de afectación y con el resultado de la enajenación de esos bienes; que tienen un régimen estatutario distinto, porque no es el estatuto de administrativo que se aplica, sino el estatuto del

personal de las Fuerzas Armadas, y que tienen un régimen de pensiones distinto, obviamente hay un grado de autonomía todavía bastante grande respecto del poder civil.

Hizo hincapié en la situación particular del funcionario público, quien al momento de aplicar la Constitución, la ley, el reglamento y la circular o norma interna, que dicta el jefe del servicio, será la circular o norma interna que va a ser lo único en que se fijará, porque es lo que lo previene de cualquier tipo de responsabilidad respecto de su jefatura y en una institución jerarquizada, donde el concepto de mando es tan arraigado -tiene que ser así, porque son instituciones militares-, obviamente lo que esté en el reglamento interno es lo que vale por sobre cualquier otra cosa. ¿Cuál es el límite? El límite debería ser la ley, debería ser la Constitución, es decir, la circular o norma interna no debería ir en contra de ningún tipo de normativa de rango superior, pero eso no está controlado, no ha pasado por un examen previo ni posterior desde el punto de vista de su legalidad.

Manifestó en relación a la probidad y el secreto. ¿Cuál es el alcance en estas materias? En realidad, se trata de una definición de política pública, en el sentido de qué tanto se quiere extender la transparencia y qué tantos ámbitos de secreto o reserva quiere mantener. Durante la vigencia de la ley reservada del cobre, cuando era reservada, se podía encontrar el texto de la ley en internet, en google aparecía, y lo mismo respecto de la adquisición en materia de Defensa. Esas adquisiciones están, porque hay otros países a los que se les compra que tienen normas de transparencia y por lo tanto lo publicitan, y las revistas de defensa las toman y ocupan la información. Entonces, por ahí no va el problema, sino que va por el lado del estado de alistamiento, de la capacidad de respuesta y de los planes estratégicos de defensa, esos son los temas que efectivamente son el núcleo de la reserva que debería haber o del secreto en estas materias, pero es una definición política.

31.- Bárbara Horzella y Verónica Barrios de la Unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

El informe rendido se reproduce en su integridad a partir de las páginas 2 y siguientes del presente informe.

32.- El Subsecretario para las Fuerzas Armadas, Juan Francisco Galli³⁷, se refirió a la cantidad de tratos directos que se realizan con las distintas leyes existentes, indicando que dicha información es de carácter pública y se encuentra en el portal de Mercado Público respecto de todas las adquisiciones que no sean de la Ley del Cobre. Agregó que es muy relevante que en el reglamento de esa ley también se establece un tipo de excepción, para que los procesos de compras o adquisiciones se exceptúen de la licitación pública o privada, y una de las causales, quizás, la más distinta respecto de la regla general, que es la Ley de Bases de Compras Públicas, es que los proyectos se declaren secretos, por lo que no se podrán informar a la Comisión, salvo con el carácter de secreto, cuando así hayan sido declarados por el ministro de Defensa en el momento en que se realizó la adquisición. Respecto de la aplicación de la ley N° 18.928, la ley de compras

³⁷ Sesión 11ª Especial, celebrada en lunes 14 de enero de 2019.

públicas es posterior a ella; por lo tanto, de manera supletoria, siempre se aplica la ley de compras públicas.

Agregó que del total de adquisiciones del Ejército, las que son por convenio marco, licitación pública o privada, corresponden a 76,4 por ciento del total, y por trato directo, justificada por resolución, como corresponde de acuerdo con la ley, equivalen al 23,6 por ciento de las compras; es decir, la gran mayoría de las compras que realiza el Ejército con cargo presupuestario se realizan por licitación pública; el convenio marco también es una licitación pública, porque el convenio se licita. Por lo tanto, la regla general, es la ley de Compras Públicas y, dentro de las compras que se realizan presupuestariamente, es por licitación pública, ya sea por convenio marco o no. Respecto de las compras que se realizan vía ley del cobre, para su regulación existe un reglamento especial reservado. Este reglamento estipula también causales para cuando las adquisiciones no sean realizadas por licitación pública o privada, causales que son equivalentes a las de la ley de Compras Públicas, salvo en una, cuando el proceso de adquisición sea declarado secreto, lo cual requiere de una resolución del ministro de Defensa de la época que declara secreto el proyecto y, por lo tanto, se hace directamente por trato directo. Y tiene toda la justificación del mundo, señor Presidente, para que lo entendamos así. Obviamente, hay proyectos de compras de la Defensa que requieren de un nivel de privacidad, por las características de las compras de que se tratan.

Explicó a la comisión que no existen dos mecanismos independientes de adquisición, sino que una ley es posterior a la otra -una, es de 1990 y, la otra, de 2003- y todas las compras realizadas por el Ejército, con posterioridad a 2003, tienen necesariamente que aplicar las normas de forma armónica. Por lo tanto, todas las compras presupuestarias con cargo al presupuesto del Ejército tienen que cumplir con la ley N° 19.886, es decir, la ley de Compras Públicas. Lo que pasa es que si se aplicara una excepción contemplada en la ley N° 18.928, se aplica, pero siempre vía mercado público. No hay otra plataforma de compras. Graficó que existe un portal de compras, cual es el Mercado Público, no hay dos portales; no hay un portal Mercado Público y, otro, de compras alternativas para la ley N° 18.928. Lo que sucede es que, aplicando la ley N° 18.928, hay excepciones que, por ley especial, se pueden hacer a la regla general del Mercado Público, que sería aplicar la ley N° 18.928, pero no sé en cuántas ocasiones se ha utilizado.

Destacó que el Ministerio de Defensa suscribió un convenio de apoyo al cumplimiento con la Contraloría General de la República, y una de las áreas críticas que fueron definidas dentro de ese convenio fue el área de adquisiciones. Actualmente existe un 80 por ciento de avance del convenio con la Contraloría y ya las instituciones han desarrollado sus planes de mejora asociados a esto, y parte del diagnóstico que se deriva de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, es justamente que producto de la rotación que es propia de las instituciones de las Fuerzas Armadas, hay que exigir un estándar superior de capacitación a las personas que están desempeñándose en los departamentos de adquisiciones, lo cual fue un compromiso que adquirió el propio Ejército en el plan de mejoras que se presentó a la Contraloría General de la República. Agregó que respecto de las exclusiones, el artículo 1° de la ley N°

18.928, señala explícitamente: “Facúltase al Director de Logística del Ejército, al Director General de los Servicios de la Armada y al Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea para efectuar, en representación del Fisco, adquisiciones de bienes corporales e incorporeales muebles y contratar o convenir servicios, a título gratuito u oneroso, en la forma establecida por la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.”. Es decir, hace el reenvío a la ley de Compras Públicas, y esta ley, la ley de Compras Públicas, justamente en su artículo 3º, hace explícita la exclusión respecto de las Fuerzas Armadas.

Por tanto, ¿qué dice?: “Quedan excluidos de la presente ley: f) Los contratos que versen sobre material de guerra; los celebrados en virtud de las leyes números 7.144, 13.196 y sus modificaciones –estamos hablando de las compras con cargo a la ley del cobre-, y los que se celebren para la adquisición de las siguientes especies por parte de las Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: vehículos de uso militar o policial, excluidas las camionetas, automóviles y buses; equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, utilizados exclusivamente para sistemas de comando, de control, de comunicaciones, computacionales y de inteligencia; elementos o partes para la fabricación, integración, mantenimiento, reparación, mejoramiento o armadura de armamentos, sus repuestos, combustibles y lubricantes.

“Asimismo, se exceptuarán también las contrataciones sobre bienes y servicios necesarios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o a la seguridad pública, calificados por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional a proposición del Comandante en Jefe que corresponda o, en su caso, del General Director de Carabineros o del Director de Investigaciones”. De esa forma, la ley es bastante explícita en cuáles son aquellas exclusiones a la ley N° 19.886.

Enfatizó que no existen dos sistemas de compras, sino que solo un sistema y una sola regulación, que es la ley de Compras Públicas, la que en sí tiene una excepción para materiales de guerra o adquisiciones relacionadas con la Defensa Nacional.

Destacó que de los cinco niveles de control que existen, respecto del gasto presupuestario, se le agrega a eso un control adicional respecto del gasto con cargo a la ley del Cobre, porque este tiene dos características que no tiene el resto del gasto presupuestario y es que cualquier proyecto que se va a financiar, ya sea de mantenimiento del potencial bélico, como de inversión para las instituciones de las Fuerzas Armadas, con cargo a la ley del Cobre, tiene que pasar por una evaluación previa, que hace una evaluación de coherencia del proyecto mismo con la planificación de desarrollo de fuerza de la Defensa. Agregó que en las licitaciones lo más complejo, generalmente, cuando son de urgencia, es el plazo; el ideal es que este nunca sea el condicionante para las compras. Pero también hay que tener cuidado con que el único criterio a utilizar sea el precio, porque muchas veces, en este tipo de compras, la calidad del producto es muy relevante. Por lo tanto, las bases técnicas de la licitación tienen que ser muy relevantes para comprar adecuadamente. Por ejemplo, en el caso de la compra de botas para que el personal de las Fuerzas Armadas se despliegue en el territorio, no es irrelevante la calidad o

durabilidad de ese material, para que el personal no corra riesgos. Entonces, ¿se puede pagar más caro por algo de mejor calidad? Por supuesto que sí. Lo importante es que esas bases sean neutras, en cuanto a que la compra no esté dirigida hacia un producto en particular, sino que fije condiciones generales que aseguren calidad para lo que se requiere por parte de la Defensa. Y digo que es relevante porque aquí no se pueden correr riesgos. En caso de tener que ocupar ese material en situaciones críticas no se puede hacer una nueva licitación para proveerlo, sino que el material debe cumplir la función para la cual fue adquirido.

Manifestó a la comisión que la única excepción que tienen las Fuerzas Armadas, cuando no se aplica la regulación de la ley de compras públicas, es la ley del cobre. Lo que va a determinar el tipo de regulación que aplica para una determinada adquisición es la fuente de financiamiento: si la compra es presupuestaria, es por la vía de ley de compras públicas, con sus disposiciones generales y con sus excepciones; es decir, se puede aplicar trato directo, en caso de urgencia o emergencia; en caso de proveedor único; en caso de contrataciones internacionales; en caso de propiedad intelectual asociada.

Ahora, lo que excepciona totalmente las compras de la ley de compras públicas es que su fuente de financiamiento sea la ley del cobre. En este caso, hay una regulación específica para las compras financiadas con cargo a la ley de cobre, y así está establecido también en las exclusiones de la ley de compras públicas. Esa regulación también tiene, como regla general, la licitación pública o privada, y solo puede eximirse de la obligación de licitar, incluso con cargo a la ley reservada del cobre, cuando los artículos sean de un solo proveedor, igual que en la ley de compras públicas; cuando se trate de cosas urgentes o imprevistos; cuando las adquisiciones sean gobierno a gobierno y cuando se trate de empresas del Estado que se relacionan a través del Ministerio de Defensa Nacional; es decir cuando se contrata por Famae, Enaer o Asmar. La gran diferencia son aquellas (adquisiciones) que sean declaradas secretas, lo que tampoco es tan distinto, porque la ley de compras públicas también establece una causal de trato directo, que son aquellas adquisiciones que puedan poner en riesgo la seguridad nacional. En este caso, también la ley de compras, es decir, la regla general, establece como causal de trato directo el caso de riesgo de la seguridad nacional. Por lo tanto, la regulación, tanto para las adquisiciones a través de la ley del cobre como para las adquisiciones vía fondo presupuestario, es similar.

Enfatizó que la regulación que se aplica a ese tipo de compras va a depender de la fuente de financiamiento. Si es que esas compras son financiadas a través de la ley del cobre, se aplica la ley del cobre y el reglamento de la ley del cobre, que es lo que dije. En la eventualidad de que hubiera material de guerra adquirido con el fondo presupuestario, esas adquisiciones se rigen por la única norma que existe en el sector público respecto de compras, que es la ley N° 19.886, que establece normas específicas y especiales para aquellos casos en que estos puedan constituir un riesgo para la seguridad, como señala el artículo 8, literal f), que señala: “Procederá la licitación privada o el trato o contratación directa en los casos fundados que a continuación se señalan:

f) Si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés nacional, los que serán determinados por decreto supremo;...”.

Las compras que se hacen con cargo presupuestarios son vía mercado público, ley N°19.886, que incluye exclusiones por razones de seguridad nacional, o de otro tipo. Porque, además, la ley N°18.928 hace la remisión a la ley N°19.886. Es decir, no existe otra ley distinta. Por lo tanto, lo que va a determinar la regulación es la fuente de financiamiento, no la descripción que hace la ley N°19.886. Señaló que las capacidades de la defensa se financian con cargo al presupuesto, o con cargo a la ley del Cobre. Si se hacen con cargo al presupuesto, se aplica la ley N°19.886, pero si se hacen con cargo a la ley del Cobre, se aplica la ley del Cobre y su reglamento. No hay que salir de shopping para elegir cuál es el marco regulatorio, porque hay fuentes de financiamiento. No elegimos regulación al momento de adquirir, sino lo que se hace es decir: ¿con cargo a qué se está financiando esto? Con cargo al presupuesto.

Hizo hincapié que los niveles de control de las instituciones de las Fuerzas Armadas se han ido adecuando a medida que avanzan los tiempos. Recordó que la Contraloría General de la República no realizaba auditorías sino desde 2006 en adelante. El Ministerio de Defensa Nacional, a partir de 2010, tiene un auditor ministerial y facultades para auditar. En el año 2010 se crea el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa que establece la auditoría ministerial y le da facultades para intervenir y controlar la ejecución presupuestaria de las instituciones armadas. En 2011 se crea el Fondo de Contingencia Estratégico, que da al Ministerio de Defensa la administración de los recursos la ley del Cobre.

En el primer gobierno del Presidente Piñera, se envió al Congreso Nacional una nueva ley de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa, que incorpora nuevos mecanismos de control democrático al financiamiento de las capacidades estratégicas. Había un avance concreto. Ese fue aprobado en 2013 casi por la unanimidad de la Cámara, sin embargo después no avanzó más. Ahora se retomó esperamos ojalá exista una regulación adecuada del financiamiento de la defensa, para dar por superada la regulación de la ley del Cobre.

Indicó a la comisión la creación del comité de auditoría externo, el cual se creó justamente porque el Ministerio de Defensa Nacional recibe mucha información y la capacidad de análisis debía ser reforzada.

Destacó que en países avanzados, sus ejércitos invierten muchos más recursos que Chile y desarrollan operaciones en todo el mundo, por ejemplo la capacidad de control que puede tener un país desarrollado en materia de gastos realizados, si su ejército está desplegado no solo en todo el territorio nacional, sino además en todo el mundo. Ellos también están sujetos a cometer errores e irregularidades. Pero es importante decir que, en el caso, por ejemplo, del fraude cometido contra el Ejército, donde hay 34 personas implicadas, muchas ya han sido condenadas por los hechos que cometieron, 34 personas, dentro del universo de las Fuerzas Armadas. Incluso, muchos no son uniformados, sino personas que se desempeñaban como proveedores del Ejército. Son 34 personas

en un universo cercano a 90.000 funcionarios de las instituciones de las Fuerzas Armadas. Y esto hay que ponerlo en perspectiva, de manera de ser duros con aquellos que han cometido fraude, pero a la vez destacar que la inmensa mayoría de quienes se desempeñan en las instituciones de las Fuerzas Armadas son probos y trabajan día a día para garantizar la paz en Chile.

Aclaró si alguna vez el Ejército, u otra institución de las Fuerzas Armadas, se excluyó de la aplicación de la ley N° 19.886, arguyendo una regulación distinta, como en el caso de la ley N° 18.928. En todo caso, eso ya no se aplica, por lo menos, desde 2015. Ahora, siempre se ha aplicado la ley del Mercado Público para aquellas compras que no son ley del Cobre.

Agregó que respecto de los casos que están siendo investigados por la ministra en visita o por el Ministerio Público, como el caso de las 7 personas que fueron condenadas, todos civiles que funcionaban como proveedores de la Defensa. Incluso, ahí se cometieron fraudes tributarios, porque se presentaron facturas que ni siquiera habían sido timbradas por el Servicio de Impuestos Internos. Está claro que fallaron los controles internos, y parte de las modificaciones a las estructuras mismas del Ejército -no por parte de la comandancia en jefe de la época- se hicieron como lección aprendida a esos procesos. De esta manera el convenio con la Contraloría, se estudiaron las 34 auditorías que se habían realizado a todo el sector de la Defensa durante 2016 y 2017 y de ahí se extrajo cuáles habían sido los hallazgos que detectó la Contraloría y cómo esos hallazgos pudieron ser evitados con un cambio de reglamentación, con mayor capacitación, incluso, con un cambio legal. Por ello, la agenda de probidad que conocieron, y que fue lanzada por la Subsecretaría, incluye todo tipo de medidas, desde la creación del Comité de Auditoría hasta modificaciones reglamentarias, como el caso de pasajes y fletes; incluso se propuso modificaciones legales, como la indicación que se incorporó al proyecto que fortalece la integridad pública que regula las relaciones que deben tener aquellas persona que, una vez habiéndose retirado de las instituciones de las Fuerzas Armadas, siguen relacionándose de manera comercial con la Defensa.

Señaló que uno de los tres ejes del Ministerio de Defensa Nacional, desde que asumió el gobierno el Presidente Piñera, ha sido poner énfasis en la modernización de la Defensa. Una Defensa moderna al servicio de todos los chilenos la cual implica dar un impulso definido al nuevo sistema de financiamiento y la modernización de la carrera militar, hecho inédito. La última vez que se modificó la carrera militar fue en 1966. Con posterioridad, ha habido pequeñas modificaciones que alargan los años mínimos por grado en algunas instituciones, etcétera. Sin embargo, esta modificación pretende resaltar el valor que tienen quienes se desempeñan en nuestras Fuerzas Armadas y que, producto de una regulación que ha quedado obsoleta, hay que llamarlos a retiro cuando están en la edad en que más valiosos son para el país, cuando tienen más experiencia; cuando han ejercido más cargos de liderazgo estratégico, en circunstancias que se debiera hacer todo lo contrario y retenerlos.

Respecto de qué procesos de compras son discrecionales, como regla general, en los procesos de compra dentro de las instituciones de las Fuerzas Armadas, debe existir una resolución fundada, en caso del de la ley de

compras públicas, que aprueba el jefe del servicio, es decir, no es el mismo que tomó la decisión de compra; el jefe del servicio debe autorizar hacer la operación por trato directo. Y algo muy similar pasa con el reglamento de la ley del cobre: las causales por las cuales uno se puede excluir de la licitación pública o privada elevan al nivel de responsabilidad. Por ejemplo, la calificación de secreto de un proyecto va con firma del ministro de Defensa Nacional. En parte, cuando el ministro de Defensa Nacional declara secreto un proyecto, sabe que puede hacer la operación hacer por trato directo.

Afirmó a la comisión que la ley N° 18.928 está vigente, tanto el Ejecutivo como el Legislativo podrán tomar decisiones respecto de su modificación total o parcial. Sí hay que tener en cuenta que la ley N° 18.928 no regula solo un sistema de adquisición, sino que, además, le entrega facultades a los directores de logística para que sean ellos los tomadores de decisiones de cuándo se recurre al trato directo. Es decir, es una ley que otorga facultades y, por lo tanto, es ley vigente de la República. ¿Significa eso que excluya de los procesos de compra de la Fuerzas Armadas de la ley 19.886? No, hay muchas leyes que se superponen o tienen diferencias, ya sea de tiempo o por especialidad, hay normas generales y normas especiales. Por tanto, lo que compete, en su aplicación, es hacer una correcta interpretación de las normas vigentes.

33.- Comandante de la División de Adquisiciones del Ejército de Chile, General José Riquelme, expresó a la comisión que la ley N° 19.886 habla de los recursos presupuestarios, que es la que asigna el Estado anualmente. Dentro de dicha ley, en el artículo 3, inciso f), hay una excepción de compras en este sistema. Se refiere a compras para material de guerra y de elementos de mantenimiento, reparación y recuperación de material de guerra. Por razones evidentes hay un sistema para compras públicas presupuestarias y otro para la Ley del Cobre. Dicho lo anterior, informó que mayoritariamente el Ejército compra por Convenio Marco, el cual es como entrar a una página de una empresa proveedora de bienes en la que aparecen los productos, uno puede hacer click sobre dicho producto y comprarlo y para ello la Dirección de Compras Públicas hizo una licitación en la que aparecen todos los productos.

Expresó cuando el bien o servicio que se desea adquirir no está en ese listado, se debe hacer una licitación pública. ¿Por qué? Porque no está lo que se requiere. Entonces, en esa situación particular existe una forma distinta de comprar, pero prioritariamente es a través del Convenio Marco y licitación Pública. Ahora, si por alguna razón o por alguna excepción en esta licitación pública no hay gente interesada por esos servicios que se fueron a licitación, se pasa a una licitación privada. ¿En qué consiste la licitación privada? Consiste en ver quiénes pueden suministrar este bien o servicio, con el objeto de señalarle cuáles son las necesidades que se requieren y que no se cubrieron con la licitación pública, dado que no hubo un oferente para el producto solicitado. Por lo tanto, se invita de manera tal que el Estado pueda obtener ese bien o servicio que requiere. En el caso del Ejército, las licitaciones públicas y las contrataciones los ve cada Centro de Gestión de Adquisiciones, cuando hay que pasar a una licitación privada, hay que pedir autorización a la Dirección de Logística, que es el ente que da las atribuciones a cada Centro de Gestión de Adquisiciones. Por lo tanto, existe un control, el cual mayoritariamente se hace a través de Convenio Marco o licitación pública. Cuando

esas dos formas no son posibles, hay que pedir autorización para pasar a licitación privada.

Hizo la excepción de que a veces –así señala la ley- para hacer trato directo hay ocho condicionantes. Por ejemplo, que haya un proveedor único, que haya un derecho de propiedad intelectual sobre el bien o servicio, o alguna otra causal que permite pasar a trato directo. Esto es visto con mucho detalle, porque es la última fase de adquisición de producto. Hay situaciones en caso de emergencia o urgencia en que solo el Comandante en Jefe del Ejército puede autorizar un trato directo, de manera tal que el Comandante en Jefe, como jefe del servicio, autoriza la compra en especial por alguna situación de emergencia que así lo requiere. En otras palabras, si se necesita alguna cosa urgente, ese comandante en jefe puede autorizar la compra.

Resaltó que los recursos van a depender del origen jurídico, si el origen jurídico de los recursos es la ley del Cobre N°13.196, tiene un forma y la presupuestaria tiene otra forma. Por ejemplo en el caso de la necesidad de combustible para vehículos administrativos, por lo tanto, hay combustible financiado por la ley de Presupuestos, pero también existe necesidad de combustible para los vehículos de combate, por lo tanto, esos combustibles son financiados a través de la ley N°13.196, en ese caso particular va a depender de qué sistema se ocupe, tal como lo señaló el señor subsecretario, cuál es el origen jurídico de los fondos para poder efectuarlo, porque la misma ley lo nombra. Es decir, compro por la ley N°19.886, o por el Reglamento complementario de la ley N°7.144. Son las dos formas de adquisición y depende del origen jurídico de los fondos.

Señaló que actualmente existen cinco tipos de controles que determinan claramente cuando se efectúa una compra. El primero, obviamente, es el comandante o el responsable del Centro de Gestión de Adquisiciones. En segundo lugar, dentro de las unidades del Ejército existe un departamento, en la gran mayoría de sus unidades, que se llama Contraloría Interna, que es parte de la unidad, y esa Contraloría Interna, dentro de sus misiones, tiene una planificación y también le corresponde controlar en forma aleatoria las compras. Un tercer control es la Contraloría del Ejército, que en su plan anual de auditoría cuenta con atribuciones, cuales son la de fiscalizar y comprobar las compras de Mercado Público o de dirección de contratos y compras públicas. En el cuarto punto, se encuentra el Ministerio de Defensa, que a través de su Departamento de Contraloría efectúa controles a las distintas unidades del Ejército; y un quinto, y último control, la Contraloría General de la República.

En cuanto a la capacitación de los funcionarios para adquirir bienes, comentó que cuando se quiere ser parte de este sistema de compras tiene que inscribirse con seis meses de anticipación como observador en las compras de adquisición del portal público y después de esos seis meses tiene que dar una prueba que el mismo sistema de mercado público la acredita y de esa manera puede comenzar a ejercer funciones de compras a través de este sistema. Posteriormente, de esos seis meses, se hace un examen y ahí recién puede pasar a ser operador de ChileProveedores o Mercado Público. Entonces, el sistema en sí tiene esa fortaleza. Ahora, en relación con el personal, obviamente, el Ejército tiene anualmente destinaciones; por lo tanto, este personal que, a veces, está capacitado

en áreas específicas obviamente sufre sus traslados correspondientes, porque es muy difícil mantener a una persona en un puesto, ya sea por su rango, por su categoría o por sus especializaciones anteriores. Por lo tanto, es un tema en el cual se está trabajando y al cual, obviamente, se le está dando la importancia del caso en mantener, quizá, el mayor tiempo posible a las personas capacitadas o, al menos de poder hacer el traspaso de información, que es bastante relevante.

En cuanto a la formulación de las bases de licitación está contenido quiénes van a participar de esta actividad. Al respecto, se señalan cuatro o cinco personas; generalmente, no todas las bases de licitación son iguales, pero en términos generales participan el segundo comandante o el comandante administrativo, que tiene la responsabilidad administrativa, que generalmente es un oficial; posteriormente, en estas matrices participa el jefe de adquisiciones o el de logística; participa la persona encargada de Mercado Público y el jefe del organismo que hace el requerimiento.

Expresó que las estadísticas respecto a la cantidad de compras que realiza el Ejército arrojan entre 2014 y 2018 más de 77.000 operaciones, y si aquello se divide por 5, se tienen alrededor de 16.000 compras anuales. Por lo tanto, es bastante complejo tener un equipo completo para revisar cada una de las adquisiciones. Existen ocasiones en que la calidad, el tiempo y el valor tienen mucha relación, y eso va a depender de cada una de las compras. Es decir, es un poco difícil hacer una norma general, pero en términos globales, ya que la "ley de Administración del Estado" tiende a la economicidad, un factor relevante es determinar cuál producto comprar y, obviamente, ese será el que se venda más barato, cuestión que se determina a través de una matriz de decisión y de los porcentajes que se adquieren en cada licitación. Con respecto a quienes realizan las bases son distintos a los que las adjudican, se trata de grupos distintos: está el que describe la necesidad, el que levanta la necesidad y, finalmente, el que aprueba las necesidades. Son grupos distintos. Y los que controlan también conforman un grupo distinto a los anteriores, de manera de cruzar la información y producir independencia, para que cada estamento pueda tener una mirada de control cruzado y ser lo más eficiente posible.

IV.- CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Por la unanimidad de los diputados presentes se aprobaron todas las siguientes consideraciones, conclusiones y propuestas formuladas, con excepción de la proposición correspondiente al punto relativo al proceso que rige las compras por Ley del Cobre.

Votaron por la afirmativa las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto y Hertz, doña Carmen y los diputados señores Auth, don Pepe; Brito, don Jorge; Carter, don Álvaro; Desbordes, don Mario; Flores, don Iván; Mellado, don Miguel; Pardo, don Luis; Rocafull, don Luis; Soto, don Leonardo; Urrutia, don Ignacio y Urrutia, don Osvaldo.

Sometida a votación la proposición correspondiente al punto relativo al proceso que rige las compras por Ley del Cobre, se aprobó por 10 votos a favor y uno en contra. Votaron por la afirmativa las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto y Hertz, doña Carmen y los diputados señores Auth, don Pepe; Brito, don Jorge; Carter, don Álvaro; Desbordes, don Mario; Flores, don Iván; Pardo, don Luis; Rocafull, don Luis y Urrutia, don Ignacio. Votó en contra el diputado señor Urrutia, don Osvaldo.

Conforme con el mandato de esta Comisión Especial Investigadora, las consideraciones, conclusiones y proposiciones de esta investigación se han sistematizado en los siguientes ejes temáticos:

1.- EN CUANTO A LA DISPERSIÓN NORMATIVA DE LA GESTIÓN DE COMPRAS DEL EJÉRCITO.

A.- Consideraciones.

La primera aproximación para entender la gestión de compras en el Ejército de Chile comienza con la incursión sobre su normativa. La Contraloría General de la República destacó la dificultad de precisar el marco normativo aplicable debido a la dispersión normativa³⁸.

Por otro lado, consta en el informe requerido por esta Comisión Especial Investigadora (en adelante, "CEI-12") a la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional que, en términos generales, respecto de las adquisiciones en el sector de la Defensa Nacional, es posible identificar distintos mecanismos o procedimientos de adquisiciones o contratación, respecto de los cuales existen variadas fuentes aplicables. Las fuentes aludidas también son "disímiles", respecto de las cuales solo algunas de ellas atienden a bienes que provienen del presupuesto anual.³⁹

Resulta menester señalar que el año 2017 se elaboró el Manual de Procedimientos de Adquisiciones, disponible en el centro de documentación actual de Chilecompra, conforme con lo establecido en el Decreto N° 250, del Ministerio de Hacienda y sus modificaciones, redactado y sometido a corrección por parte del Ejército a través de su correspondiente división. Dicho decreto contiene las normas atinentes al proceso de adquisición que indica. En dicho manual, particularmente en su acápite 1.4, regula la normativa aplicable en donde se puede encontrar una amplia gama de disposiciones que aplican diferentes procedimientos o modalidades para la adquisición de bienes y servicios de diferente naturaleza⁴⁰.

³⁸ Sesión 2ª Especial CEI-12, primera presentación de Contraloría General de la República ante la CEI respecto de irregularidades en contra del Ejército en procesos de adquisición que indica, p.11.

³⁹ Informe denominado "Financiamiento y Adquisiciones en el sector Defensa", efectuado por la investigadora de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional doña Bárbara Horzella Cutbill., p.1.

⁴⁰ Información oficial disponible de la página de Chilecompra, <https://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/fuerzas-armadas/>.

La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (en adelante, “SSFFAA”) y el Comandante de la División de Adquisiciones, General de Brigada José Riquelme, se refirieron a la información relacionada con los procesos de adquisición y sus distintas modalidades, en virtud de la cual, explicaron a la CEI-12 que en general, la normativa es clara, ya que solo existe una única y gran clasificación en materia de gestión de compras del Ejército. Ésta distingue sólo en atención a la fuente de financiamiento del bien que se desea adquirir, existiendo al efecto sólo dos fuentes: la Ley de Presupuestos y la Ley N° 13.196, del Cobre.

En el mismo sentido, sostienen que la única normativa que se aplica de manera uniforme en la adquisición de bienes o servicios con cargo a la Ley de Presupuestos, es la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (ahora, “ley de compras”) y su respectivo reglamento. Señalan también que no existe la aplicación de otras normativas y que la existencia y vigencia de otras leyes como, por ejemplo, la ley N° 18.928 y sus reglamentos, son puramente formales.

El Decreto 124 (R) de 2004, es el reglamento complementario de la ley N° 7.144, derogada por la ley N° 20.424, pero el reglamento quedó vigente. Así lo señaló la Contraloría General de la República, argumentado lo siguiente: “La ley que le dio sustento ya no está vigente, pero el reglamento aún lo está”⁴¹.

B.- Conclusiones.

a) Efectivamente existe normativa diversa. Tanto la Contraloría General de la República como el departamento de investigación y asesoría técnica parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional están de acuerdo en la dificultad que existe a la hora de poder conocer con claridad cuáles son las normas aplicables y los diferentes procesos y modalidades de compra al momento de adquirir un bien o servicio por parte del Ejército de Chile.

b) La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas en conjunto con el Comandante de la División de Adquisiciones, General de Brigada José Riquelme, sostienen que sólo existen dos grandes procesos de compra, ambos aplicables en atención a la fuente de financiamiento a la cual se va a recurrir y no a la naturaleza del bien o servicio que se va a adquirir.

c) Sin perjuicio de ello, el Manual de Procedimiento de Adquisiciones del año 2017, por medio de Chilecompra, elaborado y corregido por el Ejército de Chile, reconoce que existen al menos dos procedimientos de adquisiciones distintos a la hora de celebrar contratos de prestación de servicios o adquisición de bienes propiamente tal. Uno de ellos emanado de la ley N° 18.928 plenamente vigente y aplicable y otro relativo a la ley de compras y sus posteriores modificaciones. Ambos procedimientos con cargo al presupuesto de la nación.

⁴¹ Sesión 2ª Especial CEI-12, en 13 de septiembre de 2018, Contraloría General de la República, p.11.

d) El objetivo textual del manual de procedimientos de adquisiciones es dar a conocer la forma en que el Ejército de Chile debe realizar los procesos de compras y contratación de bienes muebles y servicios a través del portal de Mercado Público–Chilecompra, en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 18.928, de Normas de adquisiciones y enajenaciones de bienes corporales e incorporales, muebles y servicios de las FF.AA.” y la Ley N° 19.886 de “Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios” y sus respectivos reglamentos⁴². Sin embargo, existen opiniones diversas por parte de las autoridades invitadas a la Comisión que llevan a concluir que nuestra legislación efectivamente es compleja y que no cuenta con niveles de sistematización adecuados que permitan su acertado entendimiento y, por tanto, su correcta aplicación.

e) Por otro lado, no fue posible concluir cuál es el procedimiento utilizado por el Ejército de Chile, ni tampoco sobre cuál es la modalidad de compra más utilizada por este. Solo se pudo concluir de manera marginal, sobre los únicos datos fehacientes acompañados por la SSFFAA, los cuales se informaron en la comisión del día 14 de enero de 2019, relativos al último trimestre del año 2018, en donde se expone sobre el informe del Consejo de Auditoría Interna del Gobierno, relativo solo a los meses de julio a septiembre del año 2018, que explica que el 76,4% de las compras se realiza mediante licitación pública o privada (sin estar desagregadas) y que el 23,6% se realiza vía trato directo, en relación a un universo de recursos (período de ejecución señalado) de \$9.691 MM⁴³.

Con fecha 23 de enero del presente año, se remitió a la comisión información complementaria por parte de la SSFFAA.

f) Ejemplos de dispersión de normas y de los reales problemas de coordinación entre la norma legal y la norma reglamentaria, es la actual vigencia del Decreto N° 124 (R) de 2004, reglamento que sigue estando vigente, a pesar de que la ley para la cual fue creado, se encuentra derogada y su aplicación se sustenta en el artículo 3° transitorio de la ley N° 10.424.

C.- Proposiciones.

De conformidad con los antecedentes analizados y las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, esta CEI-12, en uso de sus facultades, acuerda plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de promover la certeza jurídica y con el fin de evitar la existencia de una legislación ineficiente, dispersa, poco clara y antinómicas. Ellas son las siguiente:

a) Dictar con urgencia una ley que sirva como base para la

⁴² Información oficial disponible de la página de Chilecompra, <https://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/fuerzas-armadas/>.

⁴³ Sesión 11a Ordinaria CEI-12, 14 de enero de 2019, p.¿?.

gestión de compras de las Fuerzas Armadas de Chile, que sistematice y refunda las normas ya existentes, para que no exista espacio a la duda, en cuanto a saber qué procedimiento se ajusta a cada acto jurídico, celebrado por el Ejército de Chile.

b) Modificación del artículo 3º literal f) de la ley de compras, el cual permita a través de su sencilla lectura, entender el tenor literal de su sentido, sin la posibilidad de estar frente al riesgo que significa estar obrando equivocadamente, a expensas del erario fiscal. Dicha modificación, tendrá modalidades de compra con normativas de excepción que permitirán el trato directo, pero bajo términos lo suficientemente estrictos, para no permitir el abuso. Esta nueva norma propuesta, debería establecer con claridad todos los bienes que quedan excepcionados de la aplicación de la ley de compras.

c) Se modifique el artículo 30, literal d), inciso final de la ley de compras, a fin de que los tratos directos sean autorizados por el Ministerio de Defensa Nacional

d) Regular preferentemente a través de una ley los procedimientos de gastos de dineros provenientes de otras fuentes de financiamiento diferentes a la ley de presupuesto y distinta de la ley del cobre, que si bien hoy se regulan en base a la sistematización de la ley de compra y de la ley del cobre, no existe una consagración legal expresa, para determinar qué proceso le es aplicable, como por ejemplo:

- i) El Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), Ley 16.256;
- ii) Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) para servicios de Bienestar de las Fuerzas Armadas establecido, Ley 18.712;
- iii) Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) para el Comando de Industria Militar e Ingeniería (CIMI), Ley 18.723;
- iv) Ley de Navegación, DL 2.222, de 1978;
- v) Fondos de Salud, Ley 19.465;
- vi) Fondo de Infraestructura, Leyes 17.174 y Ley 17.502;
- vii) Ingresos por recaudación de tasas, y por ventas de bienes y servicios.⁴⁴

2.- EN CUANTO A LA MODALIDAD DE COMPRA CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN Y SUS NORMAS DE EXENCIÓN.

A.- Consideraciones.

Para todo proceso de adquisición, ya sea de servicios o de bienes se aplican diferentes procedimientos, los cuales establecen la forma, plazo y demás condiciones de compra. Uno de ellos es el Convenio Marco, el cual procura que dichas directrices de compra sean las establecidas por la Dirección de Compras y Contratación Pública, brindando así la mejor transparencia, eficacia y eficiencia.

⁴⁴ Corresponde a los recursos percibidos por concepto de realización de un determinado servicio o actividades en régimen de derecho público (MND, 2017:218).

Breve apunte explicativo:

➤ La modalidad de compra que brinda más transparencia para todos los órganos de la administración es la celebración mediante Convenio Marco.

➤ Para las Fuerzas Armadas existen posibilidades de excepcionarse de dicho procedimiento, en primer lugar, por lo prescrito por el artículo 30, literal d), inciso cuarto de la ley de compras, en donde se establece expresamente que las FF.AA. y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública no están obligadas a la suscripción mediante convenio marco.

➤ Sin perjuicio de ello, el reglamento de compras establecido en el Decreto N° 50, de 2004, dice en su artículo 8°, inciso 4°, que los criterios para poder contratar fuera del convenio marco deben constar en el reglamento de las FF.AA. Esto indica, entonces, que no se trata de una posibilidad total del servicio de hacer uso de la modalidad de compra establecida en la ley de compras, sino que deben concurrir ciertos criterios reglamentarios para eximirse del convenio marco y respecto de determinados bienes y servicios.

➤ Dichos criterios se encuentran en el Decreto N° 95, de 2006, Reglamento de la Ley N° 18.928, sobre adquisiciones de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las Fuerzas Armadas, normativa que luego fue modificada por la ley de compras. Los criterios para eximirse del convenio marco se encuentran en los artículos 11 y siguientes y son:

i. Cuando se trate de bienes a adquirir o servicios a contratar, con proveedores o prestadores de servicios que requieran **el cumplimiento previo de requisitos de seguridad** de la respectiva institución contratante.

ii. Cuando sea necesario que el bien o servicio a contratar cumpla con **especificaciones y certificaciones técnicas** de calidad que sean requeridas por las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Existe un proceso de compra de carácter concursal denominado Licitación Pública, para el cual también existen normas contempladas en la misma ley de compras, por el cual se puede hacer uso justificado de otra modalidad. En este sentido, y según lo señalado existen tres grandes excepciones para su aplicación:

a) La contemplada en el artículo 15 del Decreto N° 95 del año 2006, reglamento de la Ley N° 18.928, el cual permite, en este caso, a los Comandantes en Jefe de las diferentes ramas eximir mediante resolución fundada, de la modalidad de compra vía licitación **pública o privada en los siguientes casos:**

i. Cuando los materiales sean de tal naturaleza que su compra no pueda sujetarse a la licitación o no hubiere oportunidad de pedir propuesta pública;

ii. Cuando se trate de artículos que necesariamente deban adquirirse directamente del productor;

iii. Cuando se trate de artículos patentados en el extranjero y que se adquirieran por contratos directos con el fabricante o sus representantes,

iv. Cuando se trate de casos urgentes o imprevistos relacionados con los bienes por adquirir. En estos casos la adquisición no podrá exceder de la cantidad necesaria para satisfacer la urgencia que la motiva.

b) La ley N° 18.928, particularmente en su artículo 5°, establece la posibilidad de comprar bajo la modalidad de trato directo exceptuándose del uso de la Licitación Pública, en los siguientes casos:

i.- Cuando los materiales sean de tal naturaleza que su compra no pueda sujetarse a licitación o no hubiere oportunidad de pedir propuesta pública.

ii.- Cuando se trate de artículos que necesariamente que deban adquirirse directamente del productor.

iii.- Cuando se trate de artículos patentados en el extranjero y que se adquirieran por contratos directos con el fabricante o sus representantes, y

iv.- Cuando se trate de casos urgentes o imprevistos relacionados con los bienes por adquirir.

v.- En estos casos la adquisición no podrá exceder de la cantidad necesaria para satisfacer la urgencia que la motiva.

b) El reglamento de la ley N°18.928, en su artículo 15, inciso quinto, **se remite expresamente a la ley de compras y a su catálogo de excepciones contenido en su artículo 8°**, el cual a su vez, considera ocho causales más que permiten contratar a través de licitación privada o trato directo, no utilizando la licitación pública.

Del catálogo mencionado en el artículo 8°, cabe especial consideración al literal g) el cual establece lo siguiente:

“g) “Cuando, por la naturaleza de la negociación, existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir al trato o contratación directa, según los criterios o casos que señale el reglamento de esta ley”.

A pesar de ser consultado en reiteradas oportunidades por la aplicación de los procedimientos y normas de exención contempladas, el Subsecretario para las Fuerzas Armadas, don Francisco Galli señaló lo siguiente: “no existe shopping de compras”, pues solo se aplica la ley de compras y su

reglamento, para todas aquellas adquisiciones con cargo a la Ley de Presupuestos del Sector Público.⁴⁵

B.- Conclusiones

a) Es posible evidenciar complejidad al momento de entender la vigencia y aplicación práctica de las leyes y reglamentos a los cuales se encuentran sometidos los procesos de compras y contratación de servicios de las Fuerzas Armadas, todo ello se acentúa, además, dadas las características de secreto y reserva que presentan ciertas adquisiciones.

b) En el transcurso de la investigación no fue posible obtener el dato preciso y desagregado, por parte del Ejército y de la SSFFAA, respecto de la cantidad de veces que se han ocupado otras normas además de la ley N° 19.886 para configurar causales que permiten eximirse del trámite de licitación pública, dato que fue comprometido a entregar de manera formal a esta Comisión y que no fue recibida al término del plazo de investigación de ella. Por otra parte, el Ejército de Chile reconoce, a través de su Jefatura de Adquisiciones, la vigencia de las causales de excepción contempladas en la ley de compras, las cuales son complementarias a las comprendidas en la ley N° 18.828 y/o su reglamento⁴⁶.

c) En el transcurso de la investigación, no se tuvo a la vista, por parte del Ejército y la SSFFAA, datos completos correspondiente a las compras efectuadas por trato directo, licitación pública, licitación privada y convenio marco en el periodo de tiempo solicitado por la CEI, que comprende el período de competencia de la misma, por lo tanto, no fue posible conocer en plenitud la modalidad más utilizada por el Ejército, situación que en la misma sesión fue comprometida a entregar de manera formal por parte de la SSFFAA. y que no fuera recibida al término del plazo de la investigación.⁴⁷

d) Se evidencia que el tenor de ciertas causales establecidas en la ley, es demasiado amplio, traduciéndose finalmente en la posibilidad potencial de configurar causales para contratar mediante trato directo o licitación privada, en hipótesis que el legislador no lo ha querido así.

C.- Proposiciones.

a) Derogar la ley N° 18.928, con el propósito de contemplar solo las modalidades y formas de excepción comprendidas en la ley de compras, pero conservando los criterios que se deben resguardar al momento de prescindir del convenio marco contempladas en el Decreto N° 95 de 2004, reglamento de la ley N° 18.928 sobre adquisiciones de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las Fuerzas Armadas.

⁴⁵ Sesión 32ª Especial CEI-12, 14 de enero de 2018, p. ¿?

⁴⁶ Sesión 11ª Ordinaria CEI-12, 14 de enero de 2019 p. ¿?

⁴⁷ El día 23 de enero de 2019, se recibió de manera extemporánea, información parcial del Ministerio de Defensa Nacional, relativa a desglose de compras de las Fuerzas Armadas.

b) Aumentar las exigencias comprendidas para los literales actuales de la ley de compras, que permiten celebrar contratos bajo la modalidad de trato directo, sobre todo, para aquellos redactados en términos amplios, que permiten con la mera voluntad del servicio, configurar la causal.

i) En el literal c) sobre los “imprevistos y urgencias”, considerar una modificación que al menos dote de un contenido objetivo, mas no taxativo de lo que se entiende por “imprevisto y urgencia”.

ii) En el literal g) sobre la naturaleza de la negociación, que haga indispensable acudir al trato o contratación directa, según los criterios o casos que señale el reglamento de esta ley.

iii) Establecer controles efectivos por parte de las Unidades de Control Interno y de la Contraloría General de la República que aseguren el cumplimiento de las modalidades de compras establecidas en la ley.

iv) Dictar una ley que asegure el cumplimiento de las modalidades de compras pensadas por el legislador, evitar la flexibilidad reglamentaria y proponer una legislación sincera. Esta CEI-12, propone más y mejores “procesos de seguimiento por parte de la autoridad civil del Ejecutivo”. Por ello es necesario que, mediante un proyecto de ley, se proponga una modificación profusa a las funciones y facultades de los organismos y unidades castrenses que participan en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios mediante ley de presupuestos. Por ello, se establecerá una normativa nueva para el Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF), en virtud de la cual éste será el único y principal encargado y responsable de la dictación de políticas y normativa institucional para el uso eficiente de la herramienta de adquisiciones y contrataciones públicas.

v) Fortalecer y mejorar los “procesos de seguimiento por parte de la autoridad civil del Ejecutivo” a las compras y adquisiciones efectuadas por las Fuerzas Armadas.

vi) Fortalecer y darle continuidad al Comité de Auditoría Externa del Ministerio de Defensa Nacional, que asegure un adecuado control y fiscalización sobre los procesos de compras más críticos de la Fuerzas Armadas y que representen mayor cantidad de recursos.

vii) Establecer la obligación periódica de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas de rendir cuenta al Ministerio de Defensa y con ello asegurar un mayor control civil, sobre las compras y contrataciones de servicio.

3.- EN CUANTO A LA ANTIGÜEDAD DE LA NORMATIVA.

A.- Consideraciones

El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, señaló que existe una situación compleja del punto de vista normativo, entre ellas que la regulación es antigua, contradictoria y es el caldo de cultivo para casos de corrupción, a saber:

- Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado. (Sin cambios desde 1986 en materia de Defensa);
- Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (Sin cambios desde 2003 en materia de Defensa);
- Ley N° 18.928, que fija normas sobre adquisiciones y enajenaciones de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las FF.AA. (Sin cambios desde febrero de 1990 en materia de Defensa);
- LOC N° 18.948 Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (1990);
- DNL N° 929 “Reglamento de pasajes, fletes y carga para las Fuerzas Armadas” (1982).

En consecuencia, urge hacer una actualización a un procedimiento que muchas veces prescinde de los principios contemporáneos de las actuaciones de la administración pública, tales como: la publicidad, la transparencia, la probidad, la eficacia y eficiencia, entre otros.

B.- Conclusión.

Es de toda lógica, que existan problemas en materia de adquisición de bienes y servicios por parte del Ejército y en general, de todas las Fuerzas Armadas si la ley no se adapta a las situaciones de la vida actual en sociedad. El mundo ha cambiado y junto a él, la inmediatez de la información y la tecnología, por lo que toda la normativa señalada debe estar a la vanguardia que necesita la Defensa Nacional de nuestro país para así terminar con una legislación, frágil, vetusta, símbolo de viejos resabios y antiguos paradigmas.

C.- Proposición.

Derogación de las normas antiguas a través de la dictación de nuevas leyes, sobre todo aquellas en que no se han establecido ningún tipo de cambios en más de veinte años.

4.- EN CUANTO A LA POTESTAD AUTORREGULATORIA DEL EJÉRCITO.

A.- Consideraciones.

Tal como lo expresó el Contralor General de la República⁴⁸, se presenta como una dificultad en el sistema actual la potestad normativa que tienen las Fuerzas Armadas para dictar normativa especial, por cuanto “la facultad de creación de normativa interna que entrega la legislación a las FF.AA. en general y al Ejército, en particular, no tiene la posibilidad de impugnación ni ante a la Contraloría General de la República ni ante el Tribunal Constitucional.”.

Es sabido que el ordenamiento jurídico vigente entrega un amplio margen a las propias FF.AA. para que dicten normativa interna en materia

⁴⁸ Sesión 9ª Ordinaria, CEI-12, 17 de diciembre de 2018, P.¿?

de adquisiciones. El más claro ejemplo lo constatamos en el artículo 3º del Decreto N° 95 del año 2006, que prescribe:

“Art.3º: Facultad normativa interna:

Las Fuerzas Armadas podrán, separadamente, dictar las normas y procedimientos internos pertinentes, de acuerdo a sus propias modalidades, en todo aquello que no contravenga las leyes N° 18.928, N° 19.886 y su Reglamento.”

Así las cosas, las instituciones armadas gozan de facultades de autorregulación, exigiendo la norma no contrariar las leyes y reglamentos indicados expresamente.

B.- Conclusiones.

a) La facultad normativa interna con que cuentan las FF.AA. hace más complejo conocer aquella aplicable a las adquisiciones y control de éstas, pues se trata muchas veces de normativa y procedimientos de difícil acceso o derechamente reservados.

b) Según lo referido por el Contralor General de la República, al no existir ni control jurisdiccional, ni administrativo externo de las normas que dictan las propias instituciones armadas, se dejan espacios para que se cometan ilegalidades sin que exista la posibilidad de que los órganos que controlan el respeto al principio de juridicidad en la administración pública, como son especialmente la Contraloría General de la República y en algunos casos el Tribunal Constitucional, puedan verificar el apego a derecho de esta normativa interna emanada de la facultad de autorregulación.

C.- Proposiciones.

a) Una norma legal establecerá las materias que, en relación a las compras públicas de las FF.AA., podrán ser reguladas mediante la dictación de normativa interna por parte de sus autoridades institucionales, y, en este último caso, cuáles de ellas serán sometidas ex ante al control de legalidad de la Contraloría General de la República.

b) De acuerdo a lo expuesto por el Contralor General de la República, “se propone actualizar y concentrar la regulación normativa en una ley y un reglamento.”.

c) Delimitar las funciones y los ámbitos de competencia de los funcionarios involucrados en los procesos de compras.

5.- EN CUANTO A LA INEXISTENCIA DE UN REGISTRO ÚNICO DE PROVEEDORES.

A.- Consideraciones.

En sesión de fecha 23 de agosto de 2018⁴⁹, el entonces Comandante de la División de Adquisiciones, General Germán Schell, señaló de la existencia de un único registro de proveedores con 1.158 proveedores inscritos, de los cuales 468 se encontraban activos. Para comprender lo anterior, resulta pertinente conocer que la norma que regula a los proveedores de la Defensa, se encuentra radicada en el Decreto N° 746, de 2012, del Ministerio de Defensa, que en su artículo 5º, señala, que existirá a lo menos, un Registro Especial de Proveedores en cada una de las instituciones y organismos regidos por el presente reglamento, en el cual se inscribirán los potenciales proveedores que cumplan los requisitos previstos en este Título y que no se encuentren incurso en alguna causal de inhabilidad.

La ley N° 19.886 (ley de compras) establece en su artículo 16 inciso 8, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad Pública, puedan mantener registros reservados o secretos, respecto de los bienes y servicios que se exceptúan de esta ley, en conformidad con su legislación.

B.- Conclusiones.

a) No existe razón suficiente para que las compras realizadas con cargo a fondos del presupuesto de la nación, mantenga registros diferenciados, por el solo hecho de ser de las Fuerzas Armadas.

b) Es relevante que exista un registro único de proveedores e idealmente a través de mercado público, debido a que los registros contienen clasificaciones de los contratistas, requisitos de inscripción en atención a ciertas categorías determinadas por ley, características de inhabilidades, incompatibilidades, entre otras. Por lo demás, el registro deberá propender a evaluaciones objetivas, periódicas y fundadas.

C.- Propositiones.

a) Establecer un Registro Único de Proveedores de la Defensa Nacional, con principal énfasis en la categorización de contratistas, inhabilidades e incompatibilidades de contratación, el cual asegure un proceso objetivo y transparente.

b) Establecer normas para los miembros de las Fuerzas Armadas que regulen la representación o forman parte de una empresa proveedora de la Defensa.

c) Fortalecer los controles preventivos en materia de conflictos de interés y eventuales incrementos injustificados de patrimonio de los

⁴⁹ Sesión 1ª Especial CEI-12, 23 de agosto de 2018, p.¿?

funcionarios y funcionarias de las Fuerzas Armadas.

d) Establecer que los proveedores u oferentes de las Fuerzas Armadas tengan programas éticos y de anticorrupción efectivos.

e) Sancionar gradualmente, desde la amonestación hasta la inhabilidad para formar parte del registro de proveedores de la Defensa Nacional, de conformidad con el decreto N° 746, del Ministerio de Defensa Nacional, de 2012, a aquellos proveedores que, a través de una sentencia firme y ejecutoriada, hayan sido condenados por la comisión o participación en la comisión de un delito, relacionado con los procesos de compra.

f) Regular a los intermediarios de los procesos de compras y adquisiciones en las Fuerzas Armadas.

g) Establecer procedimientos de control y responsabilidad respecto de los funcionarios pertenecientes a misiones militares en el extranjero y que participen en procesos de compras.

h) Ampliar la aplicación de la ley N° 20.880 a los funcionarios públicos o de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, como a los funcionarios del Poder Legislativo y Judicial y de los órganos constitucionalmente autónomos, que participen en los procesos de adquisición de compras públicas en sus instituciones.

i) Dotar de mayores niveles de intervención a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) del Ministerio de Hacienda en relación a funcionarios de las Fuerzas Armadas que participan en procesos de compras y adquisiciones.

6.- EN CUANTO AL PROCESO QUE RIGE LAS COMPRAS POR LEY DEL COBRE.

A.- Consideraciones.

Mediante los fondos correspondientes a la aplicación de la Ley N° 13.196, se invierte en la compra de material bélico y sistema de armas, en su reparación y mantención y en construcción y ejecución de obras de infraestructura para las FF.AA.

Según lo expresado por el General en retiro Germán Schell, de acuerdo a Ley N° 13.196, del Cobre, dichas compras se encuentran excluidas de la tramitación a través del portal de Mercado Público, según lo establecido en el artículo 3° letra f) de la ley de compras.

Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Complementario de la Ley N° 7.144, Decreto Supremo N° 124, del año 2004⁵⁰, que

⁵⁰ Sesión 1ª Especial CEI-12, 23 de agosto de 2018, p.¿?

en su artículo 28 señala:

“Artículo 28.- Las adquisiciones podrán efectuarse mediante los siguientes sistemas:

1) Propuesta pública: Cuando se trate de adquisiciones por un valor total superior a 1000 U.T.M., o su equivalente en dólares de Estados Unidos de América, en adelante moneda dólar o dólares.

2) Propuesta privada: Cuando se trate de adquisiciones por un valor total superior a 500 U.T.M. y hasta 1000 U.T.M., o su equivalente en dólares.

3) Trato directo o trato o contratación directa: Cuando se trate de adquisiciones por un valor total no superior a 500 U.T.M., o su equivalente en dólares.”.

Por otra parte, en la misma sesión, se señaló que existen excepciones para materializar la adquisición mediante Propuesta Pública o Privada, según lo determina el artículo 29, del citado Reglamento Complementario:

“Artículo 29.- Podrá eximirse una inversión o adquisición del trámite de propuesta pública o privada en los siguientes casos:

1) Cuando se trate de artículos en que sólo exista un proveedor del bien o servicio;

2) Cuando se trate de casos urgentes o imprevistos relacionados con los bienes por adquirir, calificados mediante resolución fundada del respectivo Comandante en Jefe y del MDN, en su caso;

3) Cuando se trate de inversiones de carácter secreto;

4) Las adquisiciones que se contraten de gobierno a gobierno, y

5) Las adquisiciones de bienes y servicios que se contraten con las empresas del Estado que se relacionan con el Supremo Gobierno a través del Ministerio de Defensa Nacional.”.

En el proceso de adquisición de bienes y servicios mediante la Ley del Cobre, se involucran múltiples organismos. Por un lado, existe efectivamente una participación del poder civil, a través del Ministerio de Defensa Nacional, quien desarrolla varias actividades en relación a los fondos provenientes de la ley N° 13.196. Pero en cuanto a lo que por proceso de adquisición respecta, particularmente a la reposición, recuperación y mantenimiento de una capacidad militar o de apoyo, el Ministerio de Defensa, participa aprobando o rechazando los proyectos de inversión o de mantenimiento y, en consecuencia, la asignación de recursos solicitados por las Fuerzas Armadas. En todo este proceso, participan instituciones establecidas por ley para ejercer esta función, como lo son: la

Subsecretaría de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas⁵¹. Tal como expuso el Subsecretario para las Fuerzas Armadas, el MINDEF solo autoriza la compra de material bélico y 18 meses después, pide una rendición de gastos a la institución, quedando el proceso de gestión de compras bajo total responsabilidad del Ejército.

Es cierto que no existen mecanismos de control ex-post adecuados frente a la gestión de compras con cargo a la Ley N°13.196⁵². La necesidad de contar con información expedita y consistente sobre proyectos - después - de aprobados y financiados a través de de Decretos Supremos que implican muchas veces, millones de dólares para el país.

B.- Conclusiones.

a) No es posible determinar cuál es la modalidad de compra y cuales son sus excepciones a sus propios procedimientos secretos, toda vez que el reglamento de ejecución de la Ley del Decreto N° 124/2004, Reglamento complementario de Ley 7.144, es de carácter reservado, lo que constituye un riesgo para los principios de probidad y transparencia que rigen los actos de la administración del Estado, en virtud de lo que establece el artículo 8° de la Constitución Política de la República.

b) Lo señalado anteriormente, es de suma importancia, ya que el hecho de no tener procedimientos y responsabilidades claras, establecidas y conocidas por todos los miembros de la Institución y organismos involucrados en los procesos de compra de bienes y servicios, puede facilitar hechos de fraude al Estado en sus diferentes formas;

c) Si bien, existe un control sobre los fondos relativos a la ley del cobre por parte del Ministerio de Defensa, este es insuficiente, es más, en el libro de la Defensa existe como ítem relativo a “tareas a desarrollar en el futuro” la manifiesta necesidad de contar con información expedita y consistente sobre las iniciativas ya financiadas, que permitan continuar el seguimiento de las mismas⁵³;

d) El fraude en el Ejército del año 2011, denominado “Milicogate” a través del Comando de Apoyo a la Fuerza, devino en la creación de una comisión investigadora que realizó un análisis muy similar a la gestión de compras revisada por esta comisión. Frente a la lectura de las recomendaciones contenidas en dicho informe, vuelve a repetirse la misma recomendación: “Ministerio de Defensa Nacional debe fortalecer los procesos de evaluación de proyectos, de

⁵¹ Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile. Edición 2017, Capítulo XVII, Página 230.

⁵² Íd., p.231.

⁵³ Íd.,

adquisiciones, con los debidos sistemas de control para su adecuada ejecución⁵⁴. Aquello concluye que a casi siete años de transcurrido el fraude en comento, las gestiones realizadas no han sido suficientes para poder poner término a las disposiciones amplias y flexibles que rigen el actuar de los órganos de la Defensa Nacional.

C.- Proposiciones.

a) Como sucedió con la Ley Reservada del Cobre, es necesario quitar el carácter de reservado de dicho reglamento, toda vez que su publicidad no significa una amenaza para la Seguridad de la República, conocer del sistema de adquisiciones que rige las compras sean estas, o no, de material bélico. Publicar un decreto que regula el proceso de adquisición, no implica saber qué es lo que precisamente se está comprando y tampoco, la capacidad de alistamiento del país en atención a un tipo de material bélico determinado;

b) Desconocer la normativa impide conocer sus mecanismos de control de los organismos claves en la adquisición. No es posible saber si dichas compras están sujetas a toma de razón, por ejemplo, o un control apropiado por parte de la Contraloría General de la República y al no saberlo, no se puede efectuar un cambio normativo ad hoc. Por ello y en atención al principio constitucional de la transparencia de los actos de los órganos del Estado, consagrado en el artículo 8º de la Carta Fundamental, la CEI-12 solicita la publicación íntegra del reglamento de ejecución de la ley Nº 13.196, Ley del Cobre;

c) Establecer una nueva forma de financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas y poner fin al actual sistema sustentado en la denominada Ley del Cobre.

d) Esta CEI-12, pretende poder ser un instrumento de fiscalización eficiente, ello supone no caer en las proposiciones livianas y frágiles que no logran impactar las mejoras que requieren los procesos de gestión de compra, de una rama tan sensible como es el Ejército y las FFAA en general. Por ello, es necesario que mediante un proyecto de ley, se proponga una modificación significativa a las funciones y facultades de los organismos y unidades castrenses que participan en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, en virtud de la normativa sobre financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional.

e) Por ello, esta Comisión propone que las adquisiciones planificadas de bienes y servicios relacionados con las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional deberán fortalecer su sistema de gestión y control. Se propone un sistema de ejecución de las adquisiciones, donde los requerimientos serán de responsabilidad de las Fuerzas Armadas; la gestión de compra será del Ministerio de Defensa Nacional y la recepción de los mismos será de ambas instituciones. En

⁵⁴ Informe CEI sobre las responsabilidades administrativas que permitieron el fraude fiscal ocurrido en el ejército a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la ley reservada del cobre entre los años 2011 y el presente, p. 216

todo caso, el Ministerio de Defensa Nacional será el responsable final de todo el proceso de adquisición.

f) Establecer mecanismos de denuncias por faltas a la probidad en las Fuerzas Armadas, que sean revisadas por el Ministerio de Defensa Nacional, contemplando mecanismos de protección al denunciante.

g) Fortalecer las Unidades de Control Interno de las Fuerzas Armadas y las Unidades de Control existentes en el Ministerio de Defensa Nacional.

h) Actualizar y homologar la normativa existente en materia de compras y adquisiciones por Ley del Cobre en las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de instar al Ejecutivo para que adopte medidas transitorias mientras se dictan los cuerpos normativos correspondientes.

7.- EN CUANTO A LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD UTILIZADO POR LAS DIFERENTES FUERZAS ARMADAS.

A.- Consideraciones.

El Ejército de Chile utiliza un sistema financiero denominado “SIFIE 2.0”, es un ERP autorizado bajo estándar gubernamental, por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, compuesto por el Subsistema de Finanzas (SIGFIN – CGE WEB) y el Subsistema de Remuneraciones (CGU REM), el cual fue adquirido a la empresa Ingeniería de Software BROWSE. Para efectos de compras públicas, efectúa un control financiero y de los flujos económicos de los centros de costos y de los ítems, presupuestarios, para desarrollar las adquisiciones de bienes y contratación de servicios. El sistema tiene un registro mensual de transferencias de \$32.623.377.000., sin perjuicio de que en esta comisión no se pudo confirmar ni descartar un pago de facturas duplicadas, el entonces Director de Finanzas del Ejército de Chile, General (R) Rafael Piedra, señaló que: “una factura contablemente se puede fraccionar, contabilizar y asignar a diferentes, pero el pago es un solo, globalizado y por el valor de la factura.”. Ello, concuerda con lo expresado por el General Rony Jara, Director de FAMAE⁵⁵.

B.- Conclusiones.

Cada rama de las Fuerzas Armadas tiene su propio sistema contable, lo cual supone que no existe uniformidad en el sistema de gestión de compras, así como para las finanzas en general de los organismos, dadas las particularidades estructurales de cada una de ellas.

Sin embargo, no se conocen motivos por los cuales mantener tres sistemas contables diferenciados, basados únicamente en la independencia administrativa interna, con la que cuenta cada rama de las Fuerzas Armadas. Representando costos distintos para la administración del Estado. Entre esos costos, se encuentran los que representan para los organismos de control

⁵⁵ Sesión 10ª Ordinaria, 7 de enero de 2019, p.8

externos. Las auditorías de cualquier naturaleza podrían ser mucho más rápidas y eficaces si un organismo de control externo maneja solo un sistema contable, y no tres distintos para cada rama de las FFAA. Dicha externalidad supone una dificultad extra, a nivel de recursos humanos y eventualmente un costo mayor para el erario público, pues cualquiera que sea la empresa, existe una posibilidad más grande de optimizar los recursos que frente a tres contratos distintos para tres softwares distintos.

C.- Propositiones.

Previa investigación acuciosa para establecer cuál de todos los sistemas es el mejor para administrar las finanzas de las Fuerzas Armadas, esta CEI-12, propone disponer una normativa para uniformar los sistemas informáticos de gestión, optando por aquel que sea el más completo en cuanto a parámetros de eficiencia y seguridad, establecer un sistema de gestión y contabilidad único para las tres ramas, con el fin de observar el cumplimiento de los principios de la administración del Estado en cuanto a la eficiencia, eficacia, coordinación, transparencia y publicidad de los actos de la administración según la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

8.- EN CUANTO A LA DUALIDAD DE SISTEMAS INTERNO DEL PROPIO EJÉRCITO.

A.- Consideraciones.

Para efectos de trazabilidad y control de las adquisiciones de bienes y contratación de servicios en la Institución, se trabaja con dos sistemas de gestión y contabilidad, por un lado el Sistema Integrado de Gestión de Logística del Ejército (SIGLE) que mantiene un registro de la adquisición de bienes y contratación de servicios, a través de la elaboración de una solicitud interna de compra, con todos aquellos datos y antecedentes que pueden proporcionar en lo inmediato un control y seguimiento y a futuro su localización.

Además, también se cuenta con el Sistema de Información Financiera del Ejército (SIFIE) que mantiene un control financiero de los flujos económicos de los centros de costos y de los ítems de compra y servicios, considerando las asignaciones presupuestarias para desarrollar estas adquisiciones de bienes y contratación de servicios.

B.- Conclusión.

La existencia de dos sistemas, aumenta la dificultad de mantener un control efectivo sobre la trazabilidad de las adquisiciones y contrataciones de servicios, dificultando la labor de fiscalización y aumentando las posibilidades de fraude.

C.- Propositiones.

a) Recomendar con carácter urgente la necesidad de que el Ejército de Chile elabore un control de gestión y contabilidad único y concentrado,

utilizando los medios tecnológicos disponibles;

b) Que la autoridad civil, a través del Ministerio de Defensa, se haga parte de este sistema de control interno.

9.- EN CUANTO A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y REQUERIMIENTO NO CONTESTADOS POR LAS AUTORIDADES RESPECTIVAS DENTRO DEL TÉRMINO ORDINARIO DE LA CEI-12.

A.- Consideraciones.

La Comisión Especial Investigadora respecto de Irregularidades en Contra del Ejército en Procesos de Adquisición que Indica, tuvo un plazo de duración ordinario de ciento veinte días, siendo el último de ellos el día siete de enero del 2019 (cabe destacar que no queda comprendido dentro del plazo ordinario, la prórroga de funcionamiento que duró hasta el día 15 de enero de 2019). En dicho periodo, se despacharon treinta y cuatro oficios solicitados por esta comisión, quince de ellos, correspondieron exclusivamente a invitaciones dirigidas a distintos organismos de la administración del Estado. Entre ellos se encuentran: la Contraloría General de la República (CGR), el Servicio de Impuestos internos (SII), la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras de Chile (SBIF), la Unidad de Análisis Financiero (UAF), a la Fábrica de Maestranzas del Ejército (FAMA), al Servicio Nacional de Aduanas, al Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF), a la Policía de Investigaciones (PDI), al Consejo para la Transparencia, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y el Ejército de Chile. De las quince invitaciones despachadas, dos de ellas no fueron respondidas en los términos solicitados por esta CEI-12, a saber:

a) Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras: El Superintendente don Mario Farren R, se excusó de asistir a la CEI-12, sin acompañar motivos, por lo que envió en su representación a la Jefa del Departamento de Fiscalización de Servicios Financieros, doña Jessica Bravo P. En la misma sesión celebrada, se invitó por segunda vez al Superintendente, invitación que no fue respondida.⁵⁶

b) Servicio Nacional de Aduanas: El Director del Servicio, don Pablo Ibáñez, se excusó de asistir a la CEI-12, sin acompañar motivos. En su representación envió a doña Gabriela Landeros, Subdirectora Técnica de Aduanas. No obstante, en la sesión del 26 de noviembre de 2018, sí asiste y expone la información requerida.

c) El Ministro de Defensa se excusó de asistir a la CE-12, y solicitó recibir al Subsecretario para las Fuerzas Armadas.

También se extendieron por parte de esta CEI-12, dos invitaciones especiales con el objetivo de requerir información técnica a profesionales vinculados al área de la Defensa Nacional, para recabar información

⁵⁶ Sesión 4ª Ordinaria, 08 de octubre de 2018.

con un enfoque multidisciplinario. Por un lado, la científica política, analista de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional en el área de la Defensa, doña Bárbara Horzella C. y el periodista e investigador, don Mauricio Weibel B.

Además de las invitaciones, once de los treinta y cuatro oficios, corresponden a requerimientos de antecedentes, información sensible y necesaria para el conocimiento de los hechos de esta investigación. De los oficios de información señalados, seis de ellos, no fueron respondidos dentro del plazo ordinario de esta comisión, a saber:

a) Ejército de Chile: Para que informara sobre los montos involucrados en las gestiones de compras públicas que se han adjudicado los distintos mecanismos existentes, ya sea licitación pública, privada o trato directo, desde el año 2014 a la fecha. (Oficio 27-2018)

b) Ministerio de Defensa: Para que informara sobre los procedimientos y modalidades de la gestión de compra. En particular, se solicitó al Ministerio de Defensa los montos contables registrados y utilizados en cada procedimiento (Ocupados mediante la ley N° 18.828, ley N° 19.886 y ley N° 13.196 respectivamente). Desagregado la información en atención a cada modalidad de compra utilizada, ya sea convenio marco (sólo utilizada para ley N° 19.886) licitación pública, licitación privada o trato directo. Aquella información conforma un total de 130 datos contables, de los cuales se obtuvo respuesta sólo de 8, no obstante estar fuera del plazo ordinario de la CEI-12 (La entrega fue el día 136, desde su conformación).

c) Subsecretaría para las Fuerzas Armadas: En general, para que informara el tipo de compras públicas en que se ha utilizado el contrato "offset", sobre todo en las adquisiciones de los aviones F-16. (Oficio 28-2018) (Respuesta recibida el 21 de enero de 2019, una vez vencido el plazo de investigación de la Comisión).

d) Subsecretaría para las Fuerzas Armadas: Consultar los casos en que se encuentra excluida la aplicación por ley de compras públicas. (34-2019)

e) Ejército de Chile: Para que informara acerca de la cantidad de uniformes destinados al regimiento en la zona franca de extensión y fuera de ella desde el año 2016. (Oficio 12-2018) (Respuesta recibida el 14 de enero de 2019, una vez vencido el plazo de investigación de la Comisión).

f) Ejército de Chile: Para informar acerca del funcionamiento del Convenio Marco utilizado por las 27 empresas que se adjudicaron la compra de pasajes aéreos desde el año 2014 a la fecha. (Oficio 16-2018) (Respuesta recibida el 14 de enero de 2019, una vez vencido el plazo de investigación de la Comisión).

El resto de los oficios, corresponden a comunicaciones efectuadas por la CEI-12 para la correcta sustentación del proceso investigativo,

que no importan la invitación o entrega de información por parte de ningún servicio en particular.

B.- Conclusiones.

a) Seis de diez oficios de información solicitados a la administración de Estado, no fueron respondidos dentro del plazo de investigación de la Comisión. Dicha información es sensible, pertinente y determinante para el conocimiento de los hechos de esta investigación, no haberlos entregado con la premura requerida, no puede más que significar un perjuicio en el debido conocimiento sobre los hechos y el derecho que deben conocer las autoridades de este poder legislativo, para concluir y proponer, políticas públicas de Estado.

b) Sin duda el hecho de que no existan parámetros mínimos a la hora de entregar una información requerida, perjudica la calidad de los antecedentes que son necesarios para una acertada comprensión de los hechos investigados. Existiendo la potencial posibilidad, de que un servicio de la administración del Estado, “cumpla”, por el solo hecho de entregar una simple comunicación y no una respuesta concreta sobre lo que se le está preguntando y/o requiriendo.

c) La no entrega de los antecedentes dentro del plazo de investigación de la Comisión, provocó la necesidad de tener que convocar a través de una prórroga extraordinaria, el funcionamiento de la comisión. Debido a que existía una manifiesta falta de información sobre los hechos investigados, sobre todo, en el marco de la gestión de compras de las FFAA y particular del Ejército de Chile.

d) La impunidad que representa no contestar en tiempo y forma a esta competente autoridad legislativa, significa un detrimento en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras previstas por el constituyente comprendidas en el artículo 52 de la Constitución Política de la República.

e) Las causas probables sobre la falta de entrega de información a esta Comisión o su entrega tardía o incompleta y la no concurrencia de personas citadas a sus sesiones se debe, entre otras causas, a la falta de disposición de la información requerida por parte del servicio o a la existencia de inconvenientes para hacerlo o, finalmente, a la mera liberalidad de no entregarla, sin que existan motivos conocidos que fueran informados a esta Comisión.

C.- Proposición.

La tramitación de un proyecto de ley para fortalecer las facultades fiscalizadoras de la Corporación. Es necesario que exista la posibilidad, de volver más eficiente el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de los servicios que no entreguen la información, o bien lo hagan tardía o imperfectamente. O contra las autoridades, que debidamente citadas para asistir a una comisión investigadora, no lo hagan, o bien, no justifiquen debida y oportunamente su inasistencia. Esto amparado en el mandato Constitucional y en el hecho de que los antecedentes que son investigados, muchas veces obran en

manos de los mismos servicios a los cuales se les está investigando, lo que dificulta el debido proceso investigativo, generando un detrimento en la información que disponen las autoridades legislativas.

V.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional se remitirá, una vez aprobado, una copia del presente informe al S.E. el Presidente de la República.

Se designó Diputado Informante al diputado al señor Brito, don Jorge.

Acordado y tratado según consta en las actas correspondientes a las sesiones de 14 y 23 de agosto, 1º, 8 y 22 de octubre, 5 y 26 de noviembre, 10 y 17 de diciembre de 2018 y 7, 14, 21, 23 y 24 de enero de 2019, con la asistencia de las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto y Hertz, doña Carmen y de los diputados señores Auth, don Pepe; Brito, don Jorge (Presidente); Carter, don Álvaro; Desbordes, don Mario; Flores, don Iván; Gutiérrez, don Hugo; Ilabaca, don Marcos; Mellado, don Miguel; Monsalve, don Manuel; Rocafull, don Luis; Romero, don Leonidas; Soto, don Leonardo; Urrutia, don Osvaldo; Urrutia, don Ignacio y Verdessi, don Daniel.

Sala de la Comisión, a 24 de enero de 2019



JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión

INDICE

I.- COMPETENCIA DE LAS COMISIONES, AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ORDENÓ SUS CREACIONES.	1
II.- ANTECEDENTES GENERALES.	2
1.- Ideas preliminares.	2
2.- Financiamiento y Adquisiciones en el sector Defensa. Marco Normativo.	2
III.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.	31
1.- Sesiones celebradas.	31
2.- Oficios despachados.	31
3.- Personas que declararon ante la Comisión.	34
IV.- CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.	138
V.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.	159
